

**Responsabilidad del Estado por la Prestación del Servicio Público de Abastecimiento de
Combustible en Colombia**

Hassan David Duva Silvestre

Asesor:

Doctora. Laura Marcela Franco

Universidad Santo Tomás, Tunja

Facultad de Derecho

2025

**Responsabilidad del Estado por la Prestación del Servicio Público de Abastecimiento de
Combustible en Colombia**

Hassan David Duva Silvestre

**Tesis Presentada como Requisito para Optar el Título de Magister en Derecho con
Énfasis en Derecho Administrativo**

Asesor:

Doctora. Laura Marcela Franco

Universidad Santo Tomás, Tunja

Facultad de Derecho

2025

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Tunja, _____ de _____ de 2025

Agradecimientos / Dedicatoria

A mis padres, **Salomón** y **Lourdes** por su amor inquebrantable, por las madrugadas de estudio compartidas en silencio y por recordarme, con el ejemplo, que la educación es el camino más digno para transformar la realidad, ustedes sembraron en mí la curiosidad intelectual y la constancia; este trabajo florece sobre esa semilla.

A mis amigos, cómplices de desvelos y tertulias académicas, que aportaron ideas, lecturas y dosis necesarias de humor para mantener vivo el entusiasmo.

A la directora de esta tesis, por su guía rigurosa y por exigir siempre un argumento mejor fundamentado; sus observaciones dieron profundidad y precisión a cada página.

Finalmente, a todos lo que de alguna forma creen en mí, mi gratitud y la certeza de que este logro es, también, un reflejo de su generosidad.

Tabla de Contenido

Introducción	7
Justificación	9

Capítulo No. 1

Tensiones en la Responsabilidad del Estado frente a la Prestación del Servicio Público de Abastecimiento de Combustible en Colombia

1.1 Pregunta.....	24
1.2 Objetivo General	25
1.3 Objetivos Específicos.....	25

Capítulo No. 2

Tendencias frente a la Prestación del Servicio Público de Abastecimiento de Combustible en algunos Países

2.1 Principales Disposiciones Relativas a Inventarios de Emergencias.....	28
2.2 Venezuela - Brasil	29
2.3 Colombia	30
2.4 Argentina	32
2.5 Perú.....	34
2.6 Chile	36
2.7 Ecuador.....	36
2.8 Uruguay	38

Capítulo No 3

Hidrocarburos

3.1 Antecedentes del sector	45
3.2 Los disolvente	46
3.3 Las ventas de los disolventes	48
3.4 Los hidrocarburos.....	51
3.5 Principales disposiciones relativas a inventarios de emergencias.....	66
Referencias Bibliográficas	82

Introducción

El presente trabajo de investigación titulado “Responsabilidad del Estado por la prestación del Servicio Público de Abastecimiento de Combustible en Colombia”, estará conformado, en primer lugar, por el desarrollo de la prestación del servicio público de abastecimiento de combustible en algunos países de la región tales como: Venezuela, Brasil, Perú, Argentina etc., lo que permitirá comparar a Colombia respecto a otros estados frente la prestación del servicio en mención.

Por otro lado, se desarrollará la temática concerniente a los hidrocarburos y todo lo que ello conlleva, como las “regalías”, ya que químicamente es aquello que está detrás del abastecimiento de combustible en todo el mundo. A este respecto, se observarán los antecedentes del sector y cómo se trabajan hoy en día en Colombia, encontrando desarrollo legal, económico y social en la materia, debido a que en su gran mayoría, los hidrocarburos son usados en el quehacer diario de las personas, tanto es así que fue el mismo Estado que puso la industria de los hidrocarburos como utilidad pública, es decir a nivel de un derecho fundamental tal cual como se evidencia constitucionalmente y también lo indica la ley 1274 de 2009.

De acuerdo a lo anterior, se podrá llegar a señalar la responsabilidad estatal o no, respecto a la prestación del servicio de abastecimiento de esta sustancia en Colombia, ya que se puede atribuir esta imputación de manera extracontractual en los lineamientos señalados por el artículo 90 de la Constitución de 1991, por el daño antijurídico generado (principio de igualdad ante las cargas públicas, el cual indica que los asociados no deben soportar cargas por parte del Estado) por la acción u omisión de alguno de los agentes dentro del territorio nacional. (CP. 1991)

Palabras clave: Colombia, responsabilidad, servicio público, abastecimiento, combustible, desarrollo legal, Constitución Política, daño.

Abstract

The present research work entitled "Responsibility of the State for the provision of the Public Service of Fuel Supply in Colombia", it will be in accordance, in the first place, with the development of the provision of the service of fuel provision in some countries of the region, which are Venezuela, Brazil, Peru, Argentina, etc., which will allow Colombia to be compared with other states regarding the provision of the public service.

Secondly, ambit concerning hydrocarbons and all that this entails will be developed, such as "royalties", since chemically it is what is behind the supply of fuel throughout of world. In this regard, the history of the sector and how it works today in Colombia, it will be observed, finding legal, political economy development in the matter, due to actually that the vast majority of hydrocarbons are used in the daily work of people.

In accordance with the foregoing, state responsibility be able to or not be pointed out, respect to the provision of that substance fuel provide service in Colombia, since this imputation can be attributed extracontractually, in the guidelines indicated by the article 90 of the 1991 Constitution, for the unlawful damage generated (principle of equality before public charges, which indicates that associates should not bear charges by the State) for the action or omission of any of the agents within the national territory.

Keywords: Colombia, responsibility, public service, supply, fuel, legal development, Political Constitution, damage.

Justificación

El trabajo se denomina “Responsabilidad del Estado por la prestación del Servicio Público de Abastecimiento de Combustible en Colombia”, surge como respuesta a una necesidad jurídica de saber si el Estado colombiano es responsable de manera extracontractual en los lineamientos señalados por el artículo 90 de la Constitución de 1991, por las afectaciones antijurídicas generadas por las acciones o exclusión de alguno de los agentes dentro del territorio nacional, esto, durante la asistencia del servicio público de suministro de combustible. (CP, 1991. Art 90).

De acuerdo con lo anterior, en primer lugar, se permite desarrollar todo un marco teórico respecto a la teoría de la responsabilidad estatal, la cual tiene surgimiento a partir de la personería jurídica que tiene el mismo Estado por cuenta de una aplicación real y efectiva del derecho administrativo o “*droit administratif*” como fue conocido en Francia, el cual está diseñado para la protección de los intereses sociales y garantizar los fines estatales.

Por consiguiente, al efectuar el marco teórico se abordará lo concerniente al desarrollo de aspectos de servicios públicos en Colombia, su régimen aplicable según la Rama Judicial (1991) declara “el artículo 365 de la Constitución Política que el régimen jurídico aplicable es aquel que fije la Ley” (p.12), por consiguiente, la intrínseca relación con el Estado benefactor de derecho y los propósitos sociales del mismo, ello, debido a que es el Estado, es el garante de asegurar el cumplimiento de la prestación eficiente de los servicios públicos a los habitantes del territorio nacional.

El suministro de combustibles líquidos constituye un servicio público esencial para la economía colombiana: sostiene la movilidad terrestre y aérea, abastece la generación eléctrica diésel-térmica y respalda a la industria de alimentos, minería y logística, como

afirma La Constitución Política (1991) en los artículos 365-370 y la Ley 142 de 1994 expone “obligan al Estado a garantizar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos” (p.1), incluso cuando se delegan actores privados. No obstante, episodios frecuentes de interrupción bloqueos en las rutas de acceso a plantas y poliductos gran cantidad de válvulas ilícitas instaladas en la red y múltiples atentados contra oleoductos evidencian vulnerabilidades logísticas y regulatorias que comprometen derechos colectivos y generan pérdidas económicas

El Ministerio de Minas y Energía (2022) expidió la Resolución “40265 de 2022, que obliga a los distribuidores mayoristas a sostener inventarios equivalentes a solo tres días de sus ventas promedio, mientras que el Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles (PIACL-UPME) reconoce al sistema nacional apenas cubre 10 días hábiles de demanda” (p.12), en contraste con los estándares de la OCDE es marcado: países como España mantienen reservas estratégicas equivalentes a 90 días de importaciones netas de petróleo y productos. La dependencia externa se acentúa porque, en 2024, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía (2022) manifiesta “Colombia importó 39% de la gasolina corriente que consumió, 8% del diésel y 2,4% del Jet A-1. Resolución, 40265, 2022, desde la óptica económica, la cadena de combustibles líquidos aporta 1,5% del PIB, genera 264.000 empleos y recauda COP9,1.billones anuales en impuestos” (p.2), de ahí que las fallas de abastecimiento trasciendan lo operativo y afecten la estabilidad fiscal.

Minería (2021) impulsa “en la Ley 2099 de 2021 la transición energética y la creación de reservas estratégicas” (p,15).

Por otro lado, La red Jurista en el Plan Nacional de Desarrollo (2022) reconoce “la urgencia de mejorar la confiabilidad de la cadena, ninguna norma establece con precisión los

criterios de imputación patrimonial cuando dichos inventarios fallan. El CONPES 4085 de 2022 perfila lineamientos de seguridad energética, pero limita su alcance a metas de infraestructura, sin regular la responsabilidad del Estado” (p. 15), por lo tanto, es importante analizar las condiciones.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado (2003) “en la Sentencia C-254, ha delineado la responsabilidad patrimonial en casos de racionamiento eléctrico y desabastecimiento de agua, pero carece de una línea consolidada para combustibles líquidos, generando incertidumbre sobre la figura aplicable (falla probada, riesgo excepcional o responsabilidad objetiva) y los mecanismos de reparación para usuarios y agentes económicos” (p.27), cabe mencionar que estos factores influyen en que el funcionamiento de los servicios públicos sea óptimo.

Los impactos descritos no son meramente potenciales: las interrupciones registradas entre 2015 y 2024 le costaron al país COP 1,2 billones en sobrecostos logísticos y pérdidas de productividad (UPME, 2024) y afectaron a más de 12 millones de pasajeros. La combinación de inventarios mínimos (3–10 días) y una dependencia creciente de las importaciones configura un riesgo sistémico que contrasta con el estándar OCDE de 90 días de reservas.

La problemática está en la agenda estatal, de acuerdo con Opinión Caribe (2024) quien manifiesta “el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el CONPES 4085/2022 instan a robustecer la seguridad energética, pero aún no definen quién responde cuando el servicio falla ni cómo se indemnizan los daños. En el plano académico se observa una asimetría: abundan estudios sobre responsabilidad estatal en energía eléctrica y agua, más prevalece un

vacío doctrinal en combustibles líquidos” (p.1), esta investigación propone llenar dicha laguna mediante un marco jurídico-comparado en el cual los criterios de imputación (afectaciones en el servicio, riesgos particulares o de carácter objetivo) y formule recomendaciones normativas y de política pública.

El aporte será relevante para usuarios finales, transportadores, distribuidores, refinadores, aseguradoras y autoridades territoriales, quienes necesitan reglas claras para asignar riesgos, planear inversiones y diseñar pólizas. Asimismo, ofrecerá herramientas al legislador y al regulador para ajustar el régimen de reservas estratégicas, fortaleciendo la continuidad, calidad y seguridad del suministro.

En consecuencia, se relaciona este tema con el tesoro público del Estado y la importancia económica de acuerdo a la Contraloría (2024) quien refiere “la explotación de recursos naturales no renovables, si bien es cierto en el trabajo de investigación se expresa que, las “regalías” (contraprestación a favor del Estado) son de vital importancia dentro del quehacer estatal y los fines del mismo, a tal punto, que de acuerdo al Sistema General de Regalías, son destinadas al funcionamiento del Estado como Nación” (p,10)

Por consiguiente, esta investigación genera un amplio desarrollo jurídico respecto al compromiso del Estado en relación de garantizar los servicios públicos en los hogares, porque crea la necesidad de proponer al Poder Público, establecer comisiones reguladoras eficaces que permitan un buen desarrollo en la ejecución de los fines del Estado y la ejecución de los dineros públicos, que en el caso que nos compete, son las regalías y el Sistema General de Participación (contemplado en la Ley 715 de 2001, que en su generalidad, compone la traslado de recursos por parte de la Nación, a Departamentos, Municipios y Distritos del territorio nacional). (Ley 715, 2001)

El Repositorio Institucional difiere lo siguiente:

Al momento de definir el enfoque metodológico que orienta esta investigación, es imprescindible reconocer la presencia de dos corrientes principales que han influido profundamente en el desarrollo de las Ciencias Sociales. Tal como lo expresa Bericat (1998) al referirse a la “doble pirámide” de la investigación social, este contexto analítico sirve como punto de partida para optar, en consecuencia, por un diseño metodológico de carácter cualitativo, sustentado en un enfoque hermenéutico, que permita interpretar y comprender los fenómenos objeto de estudio en coherencia con los objetivos planteados.

En este sentido, el enfoque hermenéutico facilitó el análisis comprensivo de textos fundamentales que sustentaron la construcción del estado del arte, el marco teórico y la interpretación de los hallazgos obtenidos. Esta perspectiva fue abordada tanto como técnica de investigación como método analítico, teniendo en la exégesis su núcleo esencial. La exégesis, entendida como el ejercicio de explicar e interpretar contenidos, permite acceder al significado profundo de los textos. Dado que las interpretaciones humanas están influidas por ideologías, percepciones y sistemas de creencias, este enfoque se torna indispensable para ofrecer lecturas rigurosas y fundamentadas que posibiliten explicaciones objetivas dentro del contexto investigativo.

La metodología adoptada en esta investigación obedece a la necesidad de examinar críticamente el rol que debe asumir el Estado respecto a la prestación del servicio público de abastecimiento de combustibles en Colombia. Asimismo, busca indagar sobre las obligaciones institucionales en cuanto al mantenimiento de registros

sistemáticos y actualizados relacionados con las reservas estratégicas de emergencia, como componente esencial de la seguridad energética nacional. (Universidad la Gran Colombia, 2024, pp 1)

Como la intencionalidad epistémica de este trabajo de investigación fue la de analizar cuál debe ser la responsabilidad del Estado frente a la prestación del servicio público de suministro de combustible en Colombia y como este debe mantener los registros que integre la información en el almacenamiento de emergencia, fue relevante priorizar los fundamentos teóricos que avalaron la elección de esta investigación, el cual inicialmente se indicó en la conceptualización de las escalas previas presentadas en este informe.

No obstante, como señala Alonso (2003), “en el estudio sociológico, la orientación cualitativa de la investigación se desarrolla como prácticas situadas” (p. 9), lo que implica que el análisis debe considerar el contexto específico en el que se ubica el objeto de estudio. En este sentido, adquiere especial relevancia examinar las responsabilidades que le corresponden al Estado en relación con la prestación del servicio público de abastecimiento de combustibles en Colombia, así como su obligación de conservar registros adecuados sobre las reservas estratégicas, todo ello dentro del marco particular en el que estas dinámicas se desarrollan.

La formulación del problema de investigación se abordará siguiendo la orientación metodológica de Alonso (2003), quien plantea que el investigador debe tener en cuenta tanto la información previa disponible como los elementos conceptuales relevantes — incluidos los constructos teóricos y las preguntas orientadoras— antes de delimitar el objeto de estudio. Asimismo, el autor subraya la importancia de establecer con precisión el problema desde esta etapa inicial, ya que de ello depende el diseño riguroso y la

conducción efectiva del proceso investigativo. (Universidad la Gran Colombia, 2024, pp 7)

Con base en los elementos previamente expuestos, se procede a delimitar el problema de investigación. En el marco de los dispositivos jurídicos de protección, la Ley 27 de 1989 configuró un régimen sancionatorio aplicable por parte del Ministerio de Minas y Energía a aquellos establecimientos encargados de la distribución de combustibles que incumplan las disposiciones normativas relativas a la prestación de este servicio. Dicha ley, además, reafirma el carácter de servicio público asignado al suministro de combustibles líquidos. En este contexto, surge la necesidad de formular la siguiente pregunta central: ¿cuál debe ser la responsabilidad del Estado frente a la prestación del servicio público de abastecimiento de combustible en Colombia y como debe mantener los informes que almacenen la información en la provisión de emergencia?

El Repositorio Institucional afirma lo siguiente:

El diseño metodológico adoptado en esta investigación es de carácter no experimental, en tanto se recurre al análisis de situaciones previamente ocurridas, sin que exista intervención o manipulación de variables por parte del investigador. Se trata, además, de un estudio de corte transversal, dado que no implica el seguimiento de los mismos sujetos a lo largo del tiempo. Asimismo, se clasifica como una investigación de tipo exploratorio, en la medida en que permite examinar las implicaciones del fenómeno estudiado y ofrecer un panorama general sobre el estado actual de determinadas variables o dimensiones relevantes para el objeto de estudio. (Universidad la Gran Colombia, 2024, pp 18)

Capítulo No. 1

Tensiones en la Responsabilidad del Estado Frente a la Prestación del Servicio Público de Abastecimiento de Combustible en Colombia

Abordar la responsabilidad que tiene el Estado colombiano frente al suministro de los servicios público de aprovisionamiento de combustible en Colombia, implica no solo plantear los retos que el Estado afronta al querer suministrar estos, por ser los hidrocarburos de su propiedad, sino también dar una mirada al desarrollo de esta industria que tanto significa para el país.

Es así, como Ministerio de Minas y Energía (2015) enuncia “CREG (comisión de regulación de energía y gas), presenta una radiografía del desarrollo de la industria de los combustibles en Colombia, diciendo que “la industria de los combustibles líquidos comenzó en 1869 con la primera extracción de una muestra de petróleo del Magdalena Medio, en el sector de “La Cira Infantas”, Santander, a sólo 22 kilómetros de Barrancabermeja (hoy convertido en el pozo más antiguo de Colombia). (CREG; Resolución 4, 2015)” (p,1)

En 1905 el gobierno colombiano firmó dos concesiones: La Concesión De Mares y la Concesión Barco, que les dio derechos a agentes privados para explorar terrenos en Santander (Barrancabermeja) y Norte de Santander (Catatumbo), respectivamente. La Concesión De mares se convirtió en propiedad de la empresa Tropical Oil Company también denominada “Troco”, que más adelante cedería sus funciones al Estado en virtud de la expiración del contrato.

La refinación en Colombia inició en 1908 con la empresa Cartagena Refining Co, que importó crudo por más de trece años para vender queroseno. Posteriormente en 1918 se confirmó el hallazgo de la Cira Infantas, cuyas reservas se ubicaron en un valor cercano a 800 millones de barriles de petróleo. En 1923 entró en actividad la refinería de El Centro, ubicada en Barrancabermeja (CREG, 2025)

La Ley 165 de 1948 creó la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y en 1951 se reversó la Concesión De Mares con lo cual todos los bienes de pasaron a ser propiedad de la Nación. A partir de allí Ecopetrol se hizo cargo de la operación de la concesión y asumió las actividades propias del desarrollo del negocio del petróleo y los combustibles líquidos.

Por las necesidades energéticas del mercado y los altos costos de operación de las plantas de refinación, hacia 1973 las plantas de Intercol (Cartagena), Colpet (Tibú), Texas (El Guamo), y otras redujeron su eficiencia operacional y cerraron para dejar paso a los actuales sistemas de refinación en Barracabermeja, Cartagena, Apiay, y Orito. (CREG, 2025).

Las condiciones del mercado y las necesidades de abastecimiento han ocasionado que la producción de combustibles líquidos en Colombia se haya tecnificado, consolidando una producción de alta calidad que comprende inventarios de gasolina motor corriente, gasolina motor corriente oxigenada, gasolina extra, ACPM y sus mezclas, jet fuel, queroseno, avigas, propano, fuel oil y los biocombustibles. (CREG, 2025).

Desde el 2011 se inició una reestructuración de las entidades públicas del sector a través de los Decretos 4130 y 4137 de 2011, modificados por los Decretos 1258 y 1260 de

2013, con el fin de coordinar las políticas del sector y unificar el manejo de los combustibles líquidos derivados del petróleo y los biocombustibles”. (CREG, 2025)

En este sentido, el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece “que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; de este modo se observa como la norma contiene el aprovechamiento para cubrir necesidades energéticas de la comunidad con el aprovechamiento entre otros de las reservas petroleras del país” (p,1)

Ahora bien, como establece la Constitución Política de Colombia (1991) “la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH en el año 2003 y la redefinición del papel de Ecopetrol frente a la responsabilidad de abastecimiento de combustibles paso de Ecopetrol a ser responsabilidad de ANH, y después de algunas disposiciones jurídicas se entiende que el Ministerio de Minas y Energía es el responsable por el abastecimiento y confiabilidad en el suministro de combustibles en Colombia” (p,11)

Sin embargo, de la Constitución Política de Colombia (1991) decreta “los consumidores de combustible, asumen que la seguridad en el suministro de estos no está en discusión y ni se considera la posibilidad de que se presenten interrupciones en este servicio. La regulación existente les exige a los distribuidores mayoristas de combustibles disponer en todo momento de una capacidad de almacenamiento mínima correspondiente al 30% de su volumen mensual de despachos de cada planta de abastecimiento. Lo anterior, se refiere a capacidad de combustible con el que se cuentan, sin tener presente que debe existir un remanente según la ley, que permita en épocas de escasas poder realizar suministros hasta

por 10 días (p,2.)

Sin embargo, la nueva normatividad permite concluir que la seguridad del abastecimiento está tomando un rumbo más firme.

Este autor afirma lo siguiente:

“El Parágrafo Segundo del Artículo 210 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, establece que el Gobierno Nacional garantizará las condiciones para asegurar la disponibilidad y suministro de combustibles líquidos en el mercado nacional, y las bases del plan presentan como objetivo los siguientes:

- Modernizar los procesos en refinación para lograr el aprovechamiento de crudos pesados y la mayor producción de combustibles.
- Ampliar la infraestructura necesaria para la importación de combustibles.
- Desarrollar la infraestructura de puertos y ductos que permita el transporte desde las zonas de acopio o producción.
- Desarrollar sistemas de almacenamiento estratégico para combustibles, cercanos a los principales centros de consumo. (B digital,1991, pp 2)

Así las cosas, el reasignar algunas de sus funciones al Ministerio de Minas y Energía a la CREG, como ente regulador ejercerá nuevas funciones:

El Ministerio de Minas y Energía determina:

La metodología para remunerar los activos que garanticen el abastecimiento estratégico de combustibles.

En su modificación de la estructura de la UPME (Unidad de planeación Minero energética), estableció dentro de sus funciones de la subdirección de

hidrocarburos, las siguientes: Elaborar los planes indicativos de abastecimiento de hidrocarburos con base en los lineamientos establecidos por el Ministerio de Minas y Energía y proponer estrategias para satisfacer los requerimientos de la población.

A su vez, el Ministerio de Minas y Energía (2014) decreta “por el cual se definen los criterios para la coordinación sectorial pública y se establecen los lineamientos de política en materia de combustibles líquidos y biocombustibles.” Cabe resaltar uno objetivo el cual indica: “Promover la infraestructura requerida para abastecer de manera confiable y continua la demanda de combustibles líquidos”. (Ministerio de Minas y Energía, 2024 pp.15)

Es decir, existe una preocupación por parte del Gobierno Nacional, por asegurar el suministro confiable de combustibles al país y las acciones normativas que se han gestado como el proyecto de Decreto del Ministerio de Minas y Energía sometido a consulta, que plantea en su artículo 6 lo siguiente:

Decreto Número 1073 del 26 Mayo de 2015 Artículo 6°. Planeación en materia de Combustibles Líquidos: Con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo y en el plan indicativo de abastecimiento de combustibles líquidos que para el efecto elabore la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, corresponde al Ministerio de Minas y Energía, adoptar, revisar y actualizar el Plan de Continuidad en el cual se definirán los objetivos, criterios y estrategias tendientes a asegurar la disponibilidad y suministro de los combustibles líquidos, en el mercado nacional, en forma regular y continua” (Ministerio de Minas y Energía , 2015, pp.1)

“Lo anterior, permite entender que la política energética y las necesidades de autoabastecimiento de combustibles, estén dando seguridad jurídica, al proceso de suministro de combustibles provistos del petróleo como un servicio. Los hidrocarburos como servicio público no solo se han establecido desde el código de petróleos (Decreto 1056, 1953. Art 4), y la ley 1274 de 2009, de igual forma, se le dio una protección en la Ley 142 del año 1994, la cual presenta el régimen general de los servicios públicos domiciliarios; está en su artículo 4 define los servicios públicos de que trata la ley como servicios esenciales de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política el artículo 56 (1991) en el cual se expresa “incluyó temas tales como las normas sobre calidad medida y control de los combustibles, horarios, precios, márgenes de comercialización, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y régimen sancionatorio por su incumplimiento” (p.26)

Ahora bien, como Ecopetrol es asumida como una empresa de economía mixta del Estado, situación que coloca entre dicho lo reglado en la Constitución Política de Colombia los artículos 332 y 333 (1991) establecen “la función social de la empresa y la libre competencia e iniciativa privada, se enmarcan dentro de los límites del bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio económico; toda vez que al no ser una empresa 100% Estatal, controvertiría con un monopolio económico, al cual, no solo estaría beneficiando económicamente, sino que le estaría entregando la responsabilidad de uno de los pilares del desarrollo económico de país, a un particular” (p.1)

Lo anterior, hace que se desconozca lo indicado en el artículo 334 de la Constitución Política quien indica:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

(Tribunal Administrativo de Magdalena, 2024, pp. 344)

Por lo anterior, el Estado en el desarrollo de sus los fines sociales de Derecho debe ser proteccionista, aun así en la actualidad para suplir la deficiencia de abastecimiento estratégico entregándosela a un particular como es hoy Ecopetrol, lo hace teniendo en cuenta la declaratoria de servicio público de los hidrocarburos en toda su cadena de valor, dentro de las facultades que hace relación a los servicios públicos, donde establece taxativamente que estos son inherente a la finalidad social del Estado. (CP, 1991)

Ahora bien, es a partir de los espacios jurídicos de protección el Congreso de Colombia (1989) Ley 27 establece “el marco sancionatorio que puede aplicar el Ministerio de Minas y Energía a los establecimientos de distribución de combustibles que infrinja las

normas sobre el funcionamiento de dicho servicio y reitera que la distribución de los combustibles líquidos es un servicio público” (p.1), por lo anterior, es relevante consultarse ¿cuál debe ser la responsabilidad del Estado frente a la prestación del servicio público de abastecimiento de combustible en Colombia y como debe mantener los registros que almacene la información en las reservas?

Resolver esa pregunta, implica comprender que la provisión de combustibles integra un servicio público primordial en la economía colombiana, pues garantiza la movilidad, la generación eléctrica y el funcionamiento de la industria. Tanto en la Constitución Política de 1991 (arts. 365-370) como la Ley 142 de 1994 imponen al responsable el deber de asegurar la prestación eficiente y continua de los servicios públicos aun cuando estos se ejecuten mediante esquemas de gestión privada. Sin embargo, episodios recurrentes de desabastecimiento como los registrados en la frontera con Venezuela (2017), el paro nacional de transportadores de 2021 o las interrupciones en el oleoducto Caño Limón-Coveñas evidencian fallas en la cadena logística y regulatoria de los combustibles que afectan derechos colectivos y generan cuantiosas pérdidas económicas.

Aunque el Ministerio de Minas y Energía (2022) afirma en “la Resolución 40265 de 2022 del y la Ley 2099 de 2021 de transición energética reforzaron el régimen de reservas estratégicas y los inventarios mínimos de combustibles, persisten vacíos sobre la distribución de competencias entre los diferentes entes territoriales. La jurisprudencia del Consejo de Estado según el Tribunal Administrativo de Magdalena (2024) “ha reconocido la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio en casos de racionamiento de energía y agua, pero carece de una línea consolidada para el abastecimiento de combustibles líquidos” (p.40), Ello genera incertidumbre sobre los estándares de imputación (falla

probada, riesgo excepcional, responsabilidad objetiva) y los mecanismos eficientes de reparación tanto para usuarios finales como para agentes económicos.

La ausencia de claridad normativa y jurisprudencial no solo dificulta la tutela judicial efectiva, sino que también debilita la planeación de políticas públicas de seguridad energética y las inversiones privadas en infraestructura. Por ello resulta pertinente analizar desde un enfoque jurídico descriptivo y comparado a la responsabilidad estatal proveniente del deficiente aprovisionamiento del servicio de suministro de combustibles, identificando falencias regulatorias y proponiendo lineamientos para su corrección.

La metodología propuesta para esta investigación básica debe desarrollarse bajo el enfoque cualitativo que nos permitirá, como lo menciona Hernández Sampieri & Fernández Collado (2014) determinan “comprender los fenómenos, explorándolos desde las perspectivas de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto”. (p. 358), así mismo, mediante una dinámica de análisis descriptivo desarrollando focalizaciones de análisis jurídico y de información recopilada, frente a las obligaciones estatales, se plantea un estudio comparativo de caso, “los objetivos del método de caso son a la vez interpretativos y analíticos” (Ragin, 1987, p.35). De tal manera, se pretende estudiar una serie de diferentes casos en el tema propuesto, con el fin de permitirle al lector adentrarse en el debate sobre la responsabilidad estatal.

Con los resultados interpretativos y analíticos como efectos del análisis de caso, se abre la claridad que permite generar un marco de reflexión en torno a las obligaciones del estado, y hacernos la siguiente pregunta:

¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la responsabilidad del Estado colombiano frente a los perjuicios ocasionados por fallas en el aprovisionamiento del servicio de suministro de

combustibles y de qué manera los marcos normativos y jurisprudenciales vigentes (2015-2025) configuran obligaciones de garantía, prevención y reparación?

Objetivo General

Analizar el alcance del compromiso del Estado en aprovisionamiento del servicio de suministro de combustibles en Colombia, identificando sus fundamentos normativos, jurisprudenciales y doctrinales, así como los mecanismos de prevención y reparación de los daños ocasionados a los usuarios y a la economía y como este debe mantener los registros que contengan la información en las reservas de emergencia.

Objetivos Específicos

1. Describir la evolución normativa que regula el abastecimiento de combustibles y la asignación de competencias estatales entre 1992 y 2025, con especial énfasis en la Resolución 40265/2022 (MME) y la Ley 2099/2021.
2. Examinar los criterios jurisprudenciales decantada por la honorable Corte Constitucional en concordancia con el Consejo de Estado (2015-2025) sobre responsabilidad patrimonial del Estado por desabastecimiento o falla del servicio.
3. Caracterizar los mecanismos administrativos, contractuales y judiciales previstos para la previsión, gestión y restauración de perjuicios derivados de fallas en Cadena de abastecimiento de combustibles

4. Analizar estudios de caso emblemáticos para identificar factores de riesgo y patrones de imputación de responsabilidad estatal.

Capítulo No. 2

Tendencias frente a la Prestación del Servicio Público de Abastecimiento de Combustible en algunos países

Cabe mencionar:

En el contexto internacional existe una gran conciencia acerca de la seguridad en el suministro de combustibles, tanto en los países energéticamente autosuficientes como en aquellos que son deficitarios. La preocupación es tan fuerte, que llevó a la mayoría de los países europeos y en algunos otros de diversas latitudes en 1974 a conformar la IEA (International Energy Agency o Agencia Internacional de Energía), luego del embargo petrolero impuesto por los países árabes a finales de 1973. El embargo se dirigió específicamente hacia Canadá, Japón, los Países Bajos, Reino Unido y los Estados Unidos, quienes ante esta crisis promovieron la creación de la IEA.

Ahora bien, para ser miembro de la IEA un país debe pertenecer a la *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), pero el hecho de pertenecer a esta no implica necesariamente que se puede ser miembro de la IEA. Chile, Islandia, Israel, México y Eslovenia son países miembros de la OECD, pero no pertenecen a la IEA. De estos, solamente Chile está en proceso de convertirse en miembro. La IEA es un organismo autónomo que trabaja para asegurar el suministro de energía confiable,

económica y limpia para sus 29 países miembros. (Ministerio de Minas y Energía, 2024, pp 30-32)

Inicialmente, la IEA nació para ayudar a los países a coordinar una respuesta colectiva a importantes interrupciones en el suministro de petróleo, como la crisis de 1973-1974. Si bien este sigue siendo su principal objetivo, la IEA se ha diversificado y ampliado. Es el centro de diálogo mundial sobre la energía, proporcionando estadísticas y análisis autorizados.

El Ministerio de Minas y Energía expresa:

Como organización autónoma, la IEA analiza el espectro completo de temas de energía y aboga por políticas que mejoren la fiabilidad, accesibilidad y sostenibilidad de la energía en sus 29 países miembro.

Los cuatro pilares sobre los que soporta su accionar son:

- **Seguridad energética:** Promover la diversidad, la eficiencia y la flexibilidad dentro de todos los sectores de la energía;
- **Desarrollo económico:** Garantizar el suministro estable de energía a los países miembros de la IEA y promover el libre mercado para fomentar el crecimiento económico y eliminar la pobreza energética;
- **Conciencia ambiental:** Mejorar el conocimiento internacional de las opciones para hacer frente al cambio climático; y
- **Compromiso global:** Trabajando en estrecha colaboración con los países no miembros, especialmente los principales productores y consumidores, para encontrar soluciones a la energía compartida y las preocupaciones ambientales.

Cada país es libre para definir los procedimientos y mecanismos para garantizar los inventarios de seguridad; las proporciones de reservas entre el Estado y la industria; el tipo de agente responsable del almacenamiento, aunque siempre bajo la supervisión permanente de la IEA. (Ministerio de Minas y Energía, 2024, pp 50-55)

Los lineamientos generales de operación de la IEA se presentan a continuación:

2.1 Principales Disposiciones Relativas a Inventarios de Emergencias

Por lo tanto, el Ministerio de Minas y Energía concluye:

En la IEA todos los países miembros deben cumplir con un almacenamiento de crudos o productos equivalentes, como mínimo, a 90 días de importaciones o 61 días de consumo interno diario medio, (lo que sea mayor) basado en el promedio de los últimos 12 meses.

Noruega y Canadá, como países netamente exportadores, son los únicos que están exentos de cumplir con los inventarios de 90 días. Si bien la obligación es general para todos los países miembros, los mecanismos, modelos operativos y normativas son libres para cada país. En una reciente decisión de la IEA, cada país debe establecer una Entidad Central de Almacenamiento (CSE Central Storage Entity), organismo encargado de coordinar todos los aspectos del manejo de las reservas de seguridad. (Ministerio de Minas y Energía, 2024, pp 60-61)

Ahora bien, la extracción de petróleo en la zona de Centroamérica y Sudamérica actualmente produce 7,5 millones de barriles por día, número que no desciende desde hace una década y ubica a esta parte del mundo como potencia en hidrocarburos. Actualmente, la producción de petróleo en la región es dominada por Venezuela y Brasil.

2.2 Venezuela y Brasil

Por otro lado, Venezuela (que tiene el 18% de reservas de petróleo a nivel mundial), quien supera a Arabia Saudí en número de reservas, ha sufrido consecuencias por su inestabilidad política y económica de los últimos años, por ejemplo, en 2005, la producción diaria de barriles en este país era de 3,3 millones, infortunadamente de un año al otro descendió a 2,4 millones.

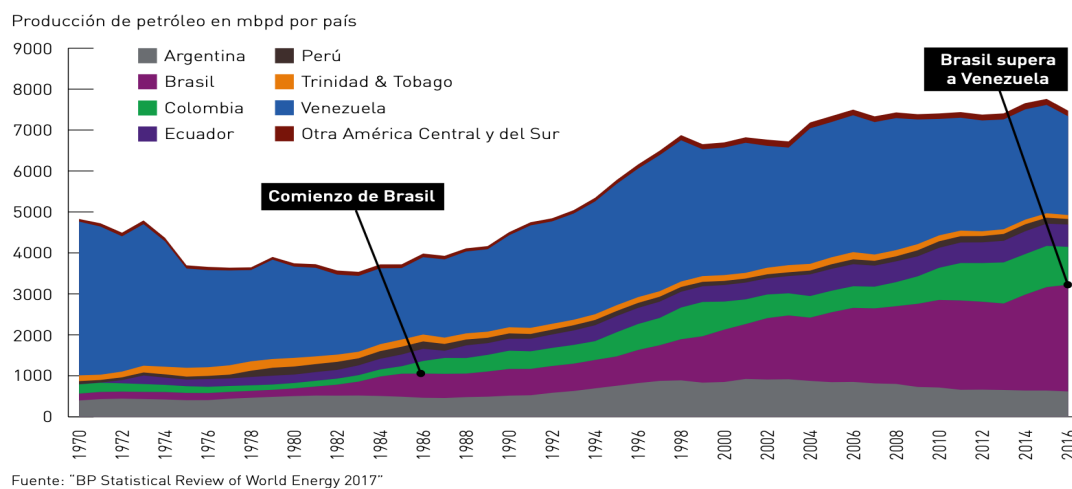
Ahora bien, Brasil creció significativamente en la explotación de hidrocarburos desde 1985 (Sarney asumió la presidencia y puso fin al régimen militar, de tal manera que se restablecieron las libertades civiles y se proclamó la aprobación de la Constitución de 1988). En 2016 la producción diaria de barriles fue de 2,6 millones, generando así un 35% de participación regional, convirtiéndose en el mayor productor de Sudamérica.

Por su parte, IOGP (2018) declara “Brasil favoreció su desarrollo a través de una estrategia de apoyo con respecto a las licitaciones de exploración, que han despertado el interés de las compañías internacionales de petróleo, combinada con el desarrollo de nuevas tecnologías costa afuera” (p.1)

Ilustración 1

Producción de petróleo en Brasil y Venezuela

Producción de petróleo: Brasil y Venezuela son los principales productores



Nota. Adaptado de reporte mensual de marzo de 2018 [Imagen] por la asociación internacional de los productores de gas y petróleo, 2018, <https://www.iogp.org/bookstore/wp-content/uploads/sites/2/2018/03/GEB-Central-South-America.pdf>.

2.3 Colombia

Este autor anuncia:

El Decreto 1073 de 2015, por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, establece en el párrafo 1º de su artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. lo siguiente:

La refinación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo son considerados servicios públicos que se prestarán conforme a la ley, el presente decreto y demás disposiciones que reglamenten la materia” (Decreto 1073, 2015. Art. 2.2.1.1.2.2.1.1. (La Red Jurista, 2015, pp 10)

Lo anterior, trae consigo una gran implicación legal, pues al ser un servicio público, se adhiere a la definición dada por la Corte Constitucional quien expresa:

En la Sentencia C-378 de 2010, donde afirma que es toda actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. (Corte Constitucional, 2010, pp 1).

Implica ello, que el objetivo del Estado social es la buena y oportuna prestación del servicio público (de acuerdo a los parámetros establecidos en el artículo 2º de la Constitución del 91), lo que implica que, si no se llega a prestar el servicio, o se presta de manera indebida, habría lugar a responsabilidad extracontractual del Estado.

A este respecto, la responsabilidad extracontractual puede ser por falla del servicio, bien sea probada o presunta, pues el Estado, al no prestar un servicio de manera adecuada, genera un daño el cual se le imputará.

Ahora bien, según el Consejo de Estado (2020)“el sector del petróleo no constituye un servicio público esencial en sentido estricto, por cuanto su interrupción no pone en riesgo la vida, seguridad y salud del individuo” (p.10)

Ilustración 2

Desarrollo cronológico de la industria petrolera en Colombia.



Nota. Adaptado de Monterrosa, H. (25 de abril de 2018). Los hitos de los 100 años que cumple la extracción de petróleo en Colombia. *La República*.

<https://www.larepublica.co/economia/los-hitos-de-los-100-anos-de-extraccion-de-petroleo-en-colombia-2717278>.

2.4 Argentina

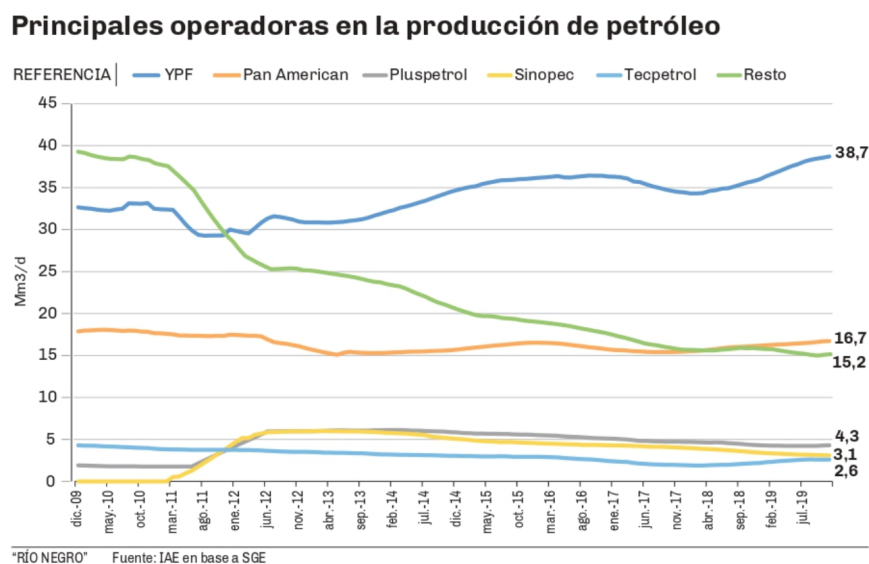
Al igual que todos los países que tienen la capacidad de explotar el mercado de hidrocarburos, la extracción y manejo de petróleo en Argentina se encuentra en cabeza del Estado, quienes contratan terceros que legalmente están constituidos como sociedades de economía mixta (aportes estatales y aportes privados), como lo es el caso de **YPF Yacimientos Petrolíferos Fiscales (2023)** expresa “principal empresa argentina de energía dedicada a la exploración, explotación, destilación, distribución y producción de energía

eléctrica, gas, petróleo y derivados de los hidrocarburos y venta de combustibles, lubricantes, fertilizantes, plásticos y otros productos relacionados con la industria” (p.14)

Esta empresa cuenta con un 51% de participación en sus acciones de recursos públicos y 49% de recursos privados como el mercado bursatil de Buenos Aires de Nueva York. Por otro lado, esta firma en 2019 produjo 243.500 barriles diarios, lo que lo posiciona como la mayor empresa argentina en producción de petróleo (Simonovich, 2020).

Ilustración 3.

Principales operadoras en la producción de petróleo en Argentina



Nota: Adaptado de *Informe del Instituto Mosconi en lo que respecta a la cuenca cuyana y su producción de crudo* [Imagen], por Simonovich, 2015 <https://www.mdzol.com/dinero/2020/6/15/en-abril-cayo-142-la-produccion-local-de-petroleo-85773.html>.

2.5 Perú

Actualmente, la Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote (2018) afirma “Perú no es un país productor de petróleo, pues la máxima producción se alcanzó fue en los años 80 y apenas se superaron los 200.000 barriles diarios. Perú produjo 48.500 barriles diarios durante 2018, lo que representó un aumento de 12,25% con respecto a 2017, de acuerdo con lo advertido por el presidente de la empresa estatal Perupetro” (p.12)

Este autor refiere:

Las inversiones en este sector también han ido aumentando con el paso de los años, por ejemplo, en el año 2012 se invirtieron US\$ 1.516 millones en hidrocarburos, mientras que en el año 2011 la inversión era menor, de US\$ 1.361 millones. Hay una gran cantidad de empresas importantes del Perú que pertenecen al sector del petróleo y gas, es decir, un total de 27 empresas de este sector se encuentran entre las 500 mejores. Además 5 de estas empresas facturaron más de US\$ 1.000 millones (Revista Energía, 2018, pp 1-2).

2.6 Chile

Chile a través de la resolución exenta No. 292B, plantea que la dirección de compras y contratación pública organiza y aprueba el formato tipo de bases administrativas para el suministro de combustible en modalidad granel y storage. Proponiendo que:

1. Que, en virtud del artículo 30, letra a), de la Ley N°19.886, la intendencia de Compras y Contratación Pública tiene, entre otras funciones, el asesorar a los organismos públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compra y contrataciones.

2. Que, de conformidad con el dictamen N°8.769, de 3 de abril de 2018, de la Contraloría General de la República, se reconoce la facultad de la Dirección de Compras y Contratación Pública para elaborar y remitir a toma de razón bases tipo que puedan ser posteriormente utilizadas por otras entidades compradoras, como expresión de la función asesora indicada en el considerando anterior y en aplicación del principio de coordinación entre los órganos de la Administración, contenido en el artículo 5, inciso segundo de la Ley N°18.575.

3. Que, esta Dirección ha estimado necesario elaborar el presente formato tipo de bases administrativas para contratar SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES EN MODALIDAD GRANEL Y STORAGE, atendida la necesidad de los distintos organismos que conforman la Administración del Estado de contar con aquellos servicios de carácter básico para su normal funcionamiento.

4. Que, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 30 letra d) de la ley N°19.886, las presentes bases tipo podrán ser utilizadas por los órganos compradores una vez que termine, por cualquier causa, el convenio marco ID 2239-1-LP14, sobre Suministro de Combustibles, momento en el que los servicios contemplados en las presentes bases no se encontrarán catalogados en convenio marco. Si la Entidad Licitante desea usar antes estas bases, deberá acreditar la existencia de condiciones más ventajosas a las del citado convenio marco, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento aprobado por Decreto N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda. (Dirección Chile compra, 2024, pp 4)

2.7 Ecuador

Ecuador a difiere en la norma que se menciona más adelante lo relevante de plantear y organizar la recepción el acopio, el traslado y el envío a los puntos de entrega de los carburantes derivados del petróleo, presentando las siguientes disposiciones:

Para el transporte, almacenamiento y manejo de combustibles líquidos derivados de los hidrocarburos debe cumplirse con los instrumentos legales dictaminados por las autoridades competentes (Ver Apéndice Z, Z1 Documentos normativos a consultar); y con las normas técnicas NTE INEN 2266, NTE INEN 2288 y NTE INEN 1076, respectivamente en lo relacionado con: el transporte, almacenamiento y manejo de sustancias peligrosas; el etiquetado de precaución de productos químicos peligrosos; y la identificación de sustancias peligrosas en presencia de fuego, cuando aplica.

Es responsabilidad de la operadora del terminal de abastecimiento, depósito o centro de distribución, garantizar que la infraestructura, construcción y mantenimiento de las instalaciones prevenga accidentes que puedan perjudicar al ambiente. El operador deberá conservar las memorias de diseño y construcción que respalden sustenten el cumplimiento de los requisitos de esta norma.

Para el control de contaminación de los tanques de almacenamiento, la autoridad competente, la comercializadora y el distribuidor deben llevar registros del nivel del agua y sedimentos NTE INEN 2251 2013-05 -4- 2013-306 (Guayas.gob, 2013, pp 8)

Los sitios de almacenamiento de combustibles serán ubicados en áreas no inundables.

La instalación de tanques de almacenamiento de combustibles se realizará en las condiciones de seguridad industrial establecidas reglamentariamente en cuanto a

capacidad y distancias mínimas de centros poblados, escuelas, centros de salud y demás lugares comunitarios o públicos.

Cada terminal de abastecimiento, depósito y centro de distribución debe adoptar las disposiciones de seguridad establecidas en los instrumentos legales relacionados con la prevención, mitigación y protección contra incendios y demás requisitos establecidos por las autoridades competentes.

Cada terminal de almacenamiento, depósito y centro de distribución debe adoptar las medidas tecnológicas requeridas conforme a las normas técnicas como NFPA 30 o equivalente y buenas prácticas de ingeniería, a fin de evitar o minimizar la evaporación de combustibles y los riesgos de incendio y explosión asociados.

Los sitios de almacenamiento de combustibles de un volumen mayor a 700 galones deberán tener cunetas con trampas de aceite.

El manejo de los lodos provenientes de la limpieza de los tanques de combustible y demás tipos de desechos contaminados que se generen en las instalaciones, deberán segregarse, almacenarse, tratarse, y/o disponerse de conformidad con las regulaciones ambientales en materia de manejo de desechos.

Bajo responsabilidad del operador de terminales de almacenamiento, depósitos o centros de distribución, el personal de operaciones deberá ser capacitado y entrenado sobre el manejo de combustibles, sus potenciales efectos y riesgos ambientales; así como las normas y procedimientos de seguridad industrial aplicables.

Disposiciones Específicas: Las operaciones de carga de combustibles líquidos en la terminal de almacenamiento son de responsabilidad de la comercializadora y de la terminal de almacenamiento.

Las operaciones de descarga en los centros de distribución son de responsabilidad de la terminal de almacenamiento, la comercializadora, el transportista y el distribuidor.

El distribuidor es responsable de preservar la calidad del combustible una vez realizada su descarga en el centro de distribución.

La comercializadora es responsable del buen funcionamiento de los tanques de almacenamiento de los distribuidores. El manejo de los lodos provenientes de la limpieza de los tanques de combustible debe regirse por las leyes ambientales vigentes en materia de manejo de desechos.” (INEN, NTE INEN 2251, 2013. Arts. 1-7)

Guayas.gov, (2013) refiere “La comercializadora y el distribuidor son responsables por minimizar la alteración de la calidad del aire y riesgo de incendio por las emisiones de vapores de combustible (pérdidas por evaporación en tanques de almacenamiento de volumen constante y pérdidas por evaporación en autotanques” (p.2)

2.8 Uruguay

Los carburantes tienen la capacidad de producir energía que acoge diferentes usos (adaptación térmica, transporte, manufactura, etc.). En esta categoría está inmerso el combustible del cual, derivada el petróleo como la gasolina, el gas licuado de petróleo (GLP) y otros, así como los agrocombustibles, tales como el alcohol carburante y el biodiesel.

El subsector Combustibles Líquidos comprende las actividades vinculadas a la producción, distribución, transporte y comercialización de combustibles líquidos derivados

del petróleo. En lo que refiere al petróleo, combustibles y otros derivados de hidrocarburos y agrocombustibles, los cometidos de la URSEA son:

- Velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas.
- Formular regulaciones en materia de calidad y seguridad de productos y de los servicios así como de los materiales, instalaciones y dispositivos a utilizar.
- Regular en materia de calidad y seguridad de productos, servicios, materiales, instalaciones y dispositivos a utilizar.
- Fijar las condiciones mínimas para la autorización de la prestación con seguridad de actividades del sector, tanto por entidades públicas como por empresas privadas, y controlar su cumplimiento.
- Regular el mercado conforme a las políticas que le encomiende el Poder Ejecutivo.

La Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) es quien tiene en el país el monopolio para la importación y refinación de crudo y sus derivados, conferidos por la Ley N° 8.764, de octubre de 1931.

El marco regulatorio de la comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo está determinado por los contratos de ANCAP con las empresas distribuidoras. Los contratos definen el margen de comercialización de las distribuidoras y el margen del estacionero. (República Oriental del Uruguay, 2025 pp 1-2)

Capítulo No. 3

Hidrocarburos

Luisa Cuesta (2017), realizó una investigación que tituló “Propuesta de desintermediación para la venta de excedentes exportables de petroquímicos e industriales en Ecopetrol s.a.”, donde expresa:

La reversión al Estado Colombiano de la Concesión de Mares, el 25 de agosto de 1951, dio origen a la “Empresa Colombiana de Petróleos”. La naciente empresa asumió los activos revertidos de la Tropical Oil Company que en 1921 comenzó la actividad petrolera en Colombia con puesta en producción del campo la Cira Infantas en el valle medio del río Magdalena, localizado a unos 300 kilómetros al nororiente de Bogotá” (Cuesta-Bustamante, 2017. Pág. 28)

Ecopetrol emprendió actividades en la cadena de petróleo como una empresa industrial y comercial del estado, encargada de administrar el recurso hidrocarburífero de la nación, y creció en la medida en que otras concesiones revirtieron e incorporó su operación. En 1961 asumió el manejo directo de la Refinería de Barrancabermeja. Trece años después compró la Refinería de Cartagena. Construida por Intercol en 1956. (Cuesta-Bustamante, 2017, pp 29)

En 1970 implementó el primer estatuto que ratificó su condición de entidad con carácter mixto que opera bajo la figura de empresa industrial y comercial del Estado, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Su control fiscal está a cargo de la Contraloría General de la República. Esta compañía actúa como una sociedad de tipo mercantil, encargada de

desarrollar funciones relacionadas con la industria y el comercio del petróleo, así como actividades complementarias, rigiéndose principalmente por el derecho privado y por lo estipulado en sus estatutos, salvo en aquellos casos en los que la ley determine lo contrario. (Decreto 1208 de 1994). (Cuesta-Bustamante, 2017, pp 30)

Cuesta-Bustamante (2017) expresa “en septiembre de 1983 se produjo la mejor noticia para la historia de Ecopetrol y una de las mejores para Colombia: el descubrimiento del campo Caño Limón, en asocio con OXY, un yacimiento con reservas estimadas en 1.100 Millones de Millones de barriles. Gracias a este campo la empresa inicio una nueva era y en el año de 1986 Colombia volvió a ser un país exportador de Petróleo” (p.30)

Cuesta-Bustamante (2017) manifiesta “en los años noventa Colombia prolongó su autosuficiencia petrolera con el descubrimiento de los gigantes Cusiana y Cupiagua, en el piedemonte llanero, en asocio con la British Petroleum Company” (p.30)

Estos autores reiteran su posición como se denota a continuación:

En 2003 el Gobierno reestructuró la Empresa colombiana de Petróleos, con el objetivo de internacionalizarla y hacerla más competitiva en el marco de la industria mundial de hidrocarburos. Con la expedición del decreto 1760 del 26 de junio del 2003 modificó la estructura orgánica de la Empresa Colombiana de Petróleos y la convirtió en Ecopetrol S.A., una sociedad pública por acciones, ciento por ciento estatal, vinculada al Ministerio de Minas y Energía y regida por sus estatutos protocolizados en la escritura pública número 4832 del 31 de octubre de 2005, otorgada en la Notaria Segunda del Círculo Notarial de Bogotá D.C., y aclarada por la

escritura pública número 5773 del 23 de diciembre de 2005. (Cuesta-Bustamante, 2017, pp 30)

Con la transformación de la Empresa Colombiana de Petróleos en la nueva Ecopetrol S.A., La empresa dejó de ejercer las funciones estatales relacionadas con la gestión de los recursos petroleros, tarea que fue transferida a una nueva entidad especializada: la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), creada con el propósito de asumir formalmente dicha responsabilidad.

Estos autores consolidan lo siguiente:

Desde el año 2003, Ecopetrol S.A. entró en una nueva etapa caracterizada por una mayor independencia operativa, lo que le ha permitido dinamizar sus procesos de exploración, fortalecer su enfoque empresarial y consolidar su posición dentro de los mercados internacionales de hidrocarburos.

En términos económicos, se destaca como la compañía más significativa del país, con ganancias netas que superaron los 2,2 billones de pesos en el primer semestre de 2017, manteniéndose como la principal empresa petrolera en Colombia. En 2007, reafirmando su estrategia de expansión, estableció alianzas con Exxon y Petrobras para participar en uno de los más ambiciosos proyectos de exploración en el país, asumiendo el rol de operador del bloque Tayrona, una extensa área marítima de 45 mil kilómetros cuadrados en el Caribe colombiano, con profundidades que alcanzan los 3.000 metros.

Actualmente, su visión estratégica se orienta a consolidarse como una compañía energética y petroquímica con proyección global, centrada en el desarrollo del petróleo, gas y combustibles alternativos, destacándose por su competitividad, compromiso social y excelencia en capital humano. En coherencia con esta perspectiva, Ecopetrol busca posicionarse en mercados clave de América Latina, logrando una integración eficiente y rentable de toda su cadena de valor, que abarca desde la fase exploratoria hasta la comercialización final de derivados del petróleo. Colombia, como una de las principales economías de la región, representa su plataforma más sólida para liderar esta visión.. (Cuesta-Bustamante, 2017, pp 30)

Estos autores manifiestan:

Expansión internacional de Ecopetrol: La proyección hacia mercados exteriores comenzó con alianzas estratégicas establecidas con compañías estatales como Petrobras en Brasil y Petroperú, orientadas al desarrollo conjunto de actividades de exploración. Estas colaboraciones marcaron el inicio del proceso de internacionalización de la empresa colombiana, con el objetivo de fortalecer su presencia en el ámbito regional y sentar las bases para su consolidación futura como una de las principales compañías globales en el sector energético y de hidrocarburos con participación pública en bolsa.

Enfoque de excelencia operativa: En los últimos años, Ecopetrol ha intensificado sus esfuerzos en Colombia para consolidar un modelo de gestión enfocado en altos estándares de desempeño, con el propósito de fortalecer su posicionamiento tanto a

nivel nacional como en los escenarios internacionales, y entre actores relevantes del sector público y privado.

Este proceso ha estado orientado por principios de clase mundial, priorizando el respeto por la dignidad humana, la ética corporativa, la coherencia estratégica, la formación continua del talento humano, la incorporación de innovaciones tecnológicas y la valoración del rendimiento individual y colectivo. Además, se ha promovido una cultura organizacional centrada en la calidad y en el impacto positivo hacia la sociedad y el medio ambiente.

Ecopetrol también ha asumido un papel activo como empresa con responsabilidad social, articulando iniciativas que contribuyen al desarrollo sostenible en las comunidades donde opera, alineándose así con las mejores prácticas internacionales del sector energético. (Cuesta-Bustamante, 2017, pp 30)

El propósito central es fortalecer las capacidades de liderazgo dentro de la organización, fomentando una participación activa y comprometida en las distintas áreas del negocio. Esta estrategia incluye el impulso a la formación de representantes comunitarios, quienes estarán en condiciones de ofrecer servicios esenciales en las zonas de influencia directa de Ecopetrol a lo largo del territorio nacional.

Mediante esta línea de acción, la compañía reafirma su compromiso con los lineamientos estratégicos definidos por su presidencia, articulando sus operaciones técnicas con iniciativas sociales y ambientales. Así, Ecopetrol no solo busca proyectar su reconocimiento internacional dentro del sector energético, sino también generar

impactos positivos en el desarrollo territorial y en las relaciones con los distintos grupos de interés con los que interactúa. (Cuesta-Bustamante, 2017, pp 30)

3.1 Antecedentes del Sector

A continuación, se muestran los índices:

En los últimos años, la industria petrolera ha ocupado un papel protagónico en el desarrollo económico de Colombia, consolidándose como el principal motor de crecimiento nacional. El crudo representa el producto de mayor relevancia en la canasta exportadora del país, aportando aproximadamente el 26% del total de exportaciones, y constituye una fuente clave para la sostenibilidad fiscal del Estado.

Durante el periodo comprendido entre 2010 y 2016, las actividades relacionadas con los sectores de hidrocarburos y minería generaron ingresos cercanos a los 143 billones de pesos, resultado de regalías, tributos y utilidades. Estos recursos han sido fundamentales para financiar el acceso al agua potable para más de diez millones de personas, construir cerca de 100 mil viviendas, edificar 748 instituciones educativas y habilitar más de 50 mil kilómetros de vías, contribuyendo de manera directa al bienestar colectivo y al desarrollo regional.²¹ Colombia, reconocida internacionalmente por su producción petrolera, ha fortalecido además su industria petroquímica, la cual muestra un crecimiento sostenido tanto en el consumo interno como en las exportaciones hacia los países de la Comunidad Andina. (Dirección Nacional de Aduanas, 2010, pp 10)

Según el siguiente autor:

Las plantas de refinación ubicadas en Barrancabermeja y Cartagena suministran insumos esenciales para la producción de una amplia gama de bienes industriales y de consumo, tales como plásticos, fertilizantes, disolventes, pinturas, adhesivos, detergentes, productos farmacéuticos, velas y asfaltos, entre otros. Esta realidad evidencia la relevancia estratégica del sector petroquímico para la economía nacional. Un aprovechamiento pleno de su potencial permitiría impulsar de manera significativa el crecimiento económico del país, consolidando su papel como motor de desarrollo industrial.

El sector petroquímico produce 600 mil toneladas por año de polímeros, incluyendo polietileno y polipropileno que son los dos productos bandera de la empresa petroquímica nacional. Sin embargo, con la puesta en marcha del Plan de Expansión Petroquímico 2017, la producción se elevará a un millón de toneladas año. (Cuesta-Bustamante, 2017, pp 32)

Lo que se puede concluir es que, si los proyectos de expansión se ponen en marcha, muy probablemente este sector tomará relevancia en el ámbito económico del país y tendrá la viabilidad de llegar a los mercados internacionales.

Las plantas de Barrancabermeja y Cartagena dejan entre ver que es un sector fundamental, y el cual debería tener mayor atención, ya que, si se aprovecha correctamente incluyendo los factores necesarios brindará a la economía un crecimiento significativo.

3.2 Los Disolventes

Este concepto se refiere a:

Una categoría de sustancias químicas que se clasifican en función del papel que desempeñan; su denominación proviene del latín y puede interpretarse como “aflojar”. En el campo de la química, los disolventes se definen como sustancias predominantemente en estado líquido que permiten disolver, suspender o extraer otros compuestos sin alterar su estructura química ni la propia.

Estos compuestos se aplican ampliamente en la elaboración de productos de uso cotidiano, tales como pinturas, cosméticos, medicamentos, pesticidas, artículos de limpieza y tintas. La ausencia de disolventes afectaría negativamente la funcionalidad y calidad de muchos de estos bienes, haciendo inviables sus características actuales.

Existe una amplia gama de disolventes con propiedades versátiles, diseñados para cumplir funciones específicas en la fabricación de productos de alto rendimiento. Por ejemplo, se emplean en pinturas en aerosol de secado rápido que evitan la obstrucción de válvulas, tintas resistentes al manchado, pinturas de larga durabilidad y agentes de limpieza potentes para eliminar residuos difíciles o grasas adheridas.

En cuanto a los disolventes aromáticos comercializados por Ecopetrol, destacan los siguientes:

Benceno: utilizado en la síntesis de alquilbenceno y ciclohexano, y como disolvente en lacas y tintas para impresión.

Tolueno: empleado como disolvente en pinturas, resinas, thinner, tintas, colorantes y explosivos; también como solvente en procesos con caucho, grasas y resinas, así como en la producción de benceno y benzaldehído (clasificado como sustancia controlada).

Xilenos: utilizados en la industria de pinturas e insecticidas, así como en la formulación de distintos tipos de thinner; además, cumplen la función de mejoradores del índice de octanaje en la gasolina.

Ortoxileno: Materia prima del anhídrido ftálico.

Aromático Pesado: Formulación de agroquímicos (pesticidas, herbicidas).

(Chemical Safety Facts, 2022, pp 1)

3.3 Las Ventas de los Disolventes

Cuesta-Bustamante (2017) sugiere que “los esquemas de comercialización (local y destino exportación) han permitido la colocación del 100% del volumen producido en la Refinería de Barrancabermeja maximizando los ingresos en esta categoría de producto” (p. 36)

Ilustración 4

Clientes potenciales y su incidencia en el mercado

\$	186 MMCOP*																		
Vol.	2 KBDE*																		
Peso en GPI	Volumen: 8% Valor: 16%																		
PDM	90%																		
Principales clientes	<table> <tr> <td>Inproquim</td> <td>24%</td> </tr> <tr> <td>Brenntag</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>Propein</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>Conquímica</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>Importex</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>Coindis</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>Oil Chemical</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>MBA</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>Bretón</td> <td>5%</td> </tr> </table>	Inproquim	24%	Brenntag	13%	Propein	12%	Conquímica	11%	Importex	11%	Coindis	9%	Oil Chemical	9%	MBA	6%	Bretón	5%
Inproquim	24%																		
Brenntag	13%																		
Propein	12%																		
Conquímica	11%																		
Importex	11%																		
Coindis	9%																		
Oil Chemical	9%																		
MBA	6%																		
Bretón	5%																		

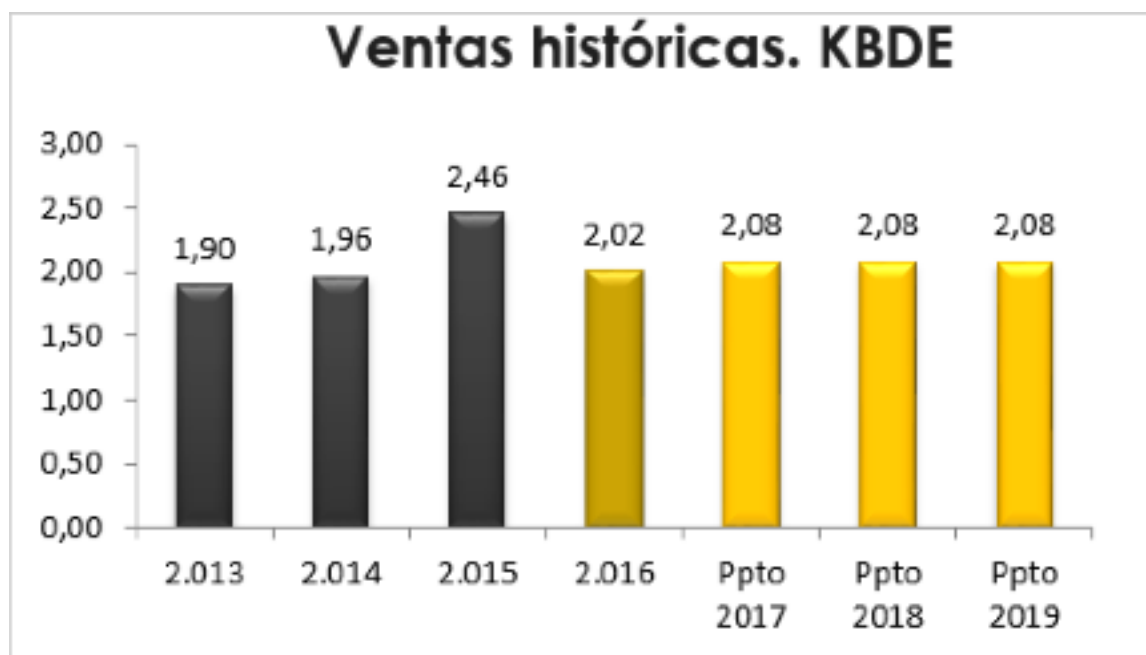
* Cifras 2016

Nota. Adaptado de Suarez Gómez et al. (2017) citado en Cuesta-Bustamante, 2017.

El establecimiento la fijación de precios en el ámbito nacional se lleva a cabo calculando la paridad e importancia a partir de indicadores en relación con índices internacionales y los precios se señalan a partir de la exportación y se define mediante una fórmula teórica de paridad, basada igualmente en indicadores de alcance internacional.

Ilustración 5.

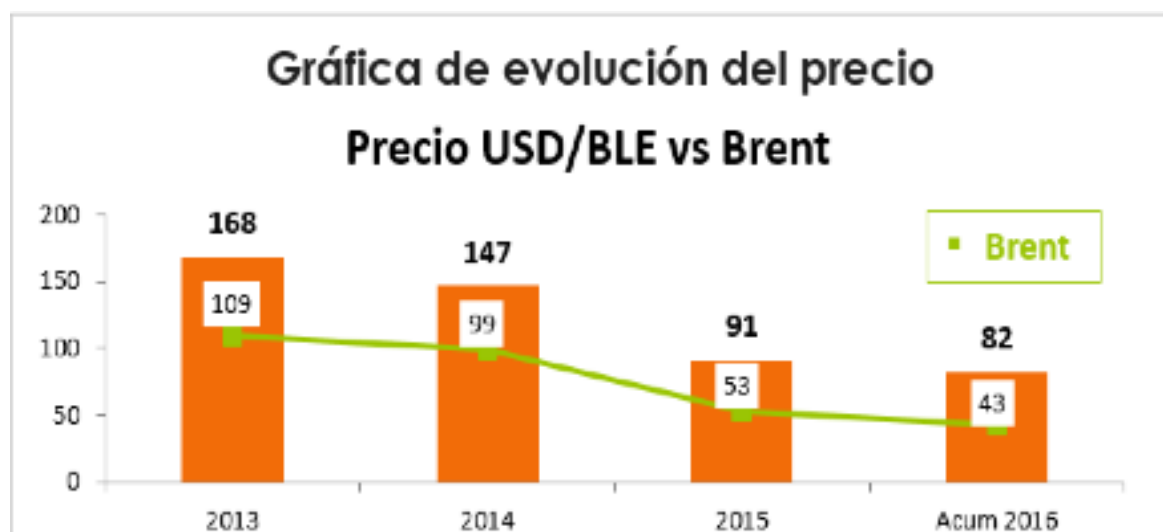
Ventas históricas



Nota. Adaptado de Suarez Gómez et al. (2017) citado en Cuesta-Bustamante, 2017.

Ilustración 6.

Proceso del precio de disolventes



Nota. Adaptado de Suarez Gómez et al. (2017) citado en Cuesta-Bustamante, 2017.

3.4 Los Hidrocarburos

De acuerdo con Arteaga (2014) “los hidrocarburos son compuestos orgánicos formados a partir de la unión de átomos de carbono e hidrógeno, que pueden llegar a ser considerados como las sustancias principales de las que se derivan todos los demás compuestos orgánicos de la actualidad” (p. 2)

Arteaga, 2014, difiere “el líquido puede hallarse de forma natural en el petróleo; crudo por condensación y líquidos del gas natural; gaseoso como el gas natural; y sólido en forma de hielo como los hidratos de metano” (p. 10)

Conforme a ello, los hidrocarburos son considerados fuentes de generación energética esencial para sectores industriales, entornos domésticos y el funcionamiento habitual de la sociedad. Referente a ello, con el desarrollo tecnológico que ha tenido la industria petroquímica (especialidad que estudia la alteración de hidrocarburos ya sea en petróleo o gas natural) a través del tiempo, se ha logrado realizar procesos avanzados que han permitido separar todos elementos de los hidrocarburos, lo que facilita su aprovechamiento e implica que no sean considerados únicamente como combustibles fósiles.

A este respecto, la industria petroquímica ha fabricado diferentes objetos con plásticos y fibras sintéticas a través del uso de hidrocarburos, por ejemplo, muchos de los objetos de uso cotidiano, como los lapiceros, la tela que se usa para la fabricación de prendas, las cremas, las pinturas, la maquinaria de los electrodomésticos y muchos más, requieren el uso de hidrocarburos a través del aprovechamiento que ha efectuado esta rama de la química.

Debido a la gran importancia de los hidrocarburos, alrededor del mundo se ha generado una necesidad jurídica, y es crear marcos regulatorios desde diferentes áreas del derecho, en las cuales sobresalen los temas ambientales y de hacienda, de esta manera, en Colombia, actualmente existen leyes, decretos y resoluciones que rigen estas materias a fin de salvaguardar su permanencia y correcta explotación por parte de las empresas encargadas de hacerlo (Arteaga, 2014, pp 6-7).

En primer lugar, en el artículo 3º del Decreto 2811 de 1974, señala como recursos naturales renovables los siguientes:

1. La atmósfera y el espacio aéreo nacional.
2. Las aguas en cualquiera de sus estados.
3. La tierra, el suelo y el subsuelo (más no los hidrocarburos).
4. La flora y la fauna.
5. Las fuentes primarias de energía no agotables.
6. Las pendientes topográficas con potencial energético.
7. Los recursos geotérmicos.
8. Los recursos biológicos de las aguas y del suelo y del subsuelo del mar territorial y la zona económica de dominio continental insular de la República. (Función Pública, 1974, pp 7).

Por otra parte los artículos 4º, 42 y 43 del mismo Decreto indican de quién ostenta el derecho de propiedad y control sobre los recursos naturales, haciendo hincapié en que pertenecen a la Nación, pero reconoce, las prerrogativas legales que, en virtud de normas vigentes, pueden ser reconocidas a personas naturales o jurídicas sobre dichos recursos,

dejando claro que dichos derechos serán regulados por la Ley; de igual forma, sobre el particular ratifica que es, bajo la primicia que prevalecerá el interés general, sobre el particular, respecto al papel social del dominio (Decreto 2811, 1974).

Acorde a ello, en Colombia, se parte del precepto establecido en el artículo 332 de la Carta Política de 1991 (el art. 4º de la misma Carta, establece que ésta es norma de normas, por tanto, el reglamento normativo colombiano se basa en el principio aplicable en la pirámide de Kelsen), el cual señala que la titularidad del subsuelo y de las fuentes de energía, tanto renovables como no renovables, corresponde a la Nación, lo que deduce que los hidrocarburos, al ser recursos agotables, pertenecen al Estado (CP, 1991).

Como lo establece la norma se menciona lo siguiente:

En concordancia, haciendo énfasis en el desarrollo legal, La Ley 142 de 1994 establece el marco normativo que regula la organización, prestación y control de los servicios públicos domiciliarios en el país (el petróleo es catalogado como servicio público a partir de la Ley 39 de 1987), catalogando el gas natural como uno de éstos, haciendo que este hidrocarburo se rija por los lineamientos generales de dicha norma, ya que estructura las fases del servicio público y fija el tratamiento normativo correspondiente a cada una (Función Pública, 1994, pp 1).

Sin embargo, no todo aquello concerniente al gas natural puede aplicarse dentro del marco legal de la Ley 142 de 1994, puesto que, las actividades de transporte, repartimiento y distribución pueden regirse en ese ámbito, dejando de lado la función de producción, que se rige por lo establecido en la norma y demás leyes acordes, ya que no puede considerarse un servicio público.

En consecuencia, con el fin de hacer efectuar los mandamientos reglamentarios y legítimos, al Estado colombiano, debido a su gran extensión, le es necesario, por medio del proceso de dispersar funciones administrativas (contemplado en la Constitución), trasladar funciones, competencias a entidades de orden público a nivel nacional, que son las siguientes:

Tabla 1.

Funciones de orden nacional

Institución	Función
Ministerio de Minas y Energía – MME	Encargado de generar políticas de hidrocarburos.
Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH	Administra los recursos públicos frente a los hidrocarburos.
Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG	Encargada de regular lo concerniente a los hidrocarburos.
Unidad de Planeación Minero Energética – UPME	Encargada de hacer estudios de planeación frente a lo minero energético.
Superintendencia de Servicios Públicos y Energía – SSPD	Encargada de inspeccionar, vigilar y controlar lo concerniente a los hidrocarburos.
Superintendencia de Industria y Comercio – SIC	Encargada de inspeccionar, vigilar y controlar lo concerniente a la comercialización de hidrocarburos una vez explotados.
Agentes del sector y usuarios	Agentes encargados de la producción, transporte, distribución y comercialización.

Nota: La tabla representa las entidades de orden público a nivel nacional. *Tomado del Departamento Nacional de Planeación.* (p.1), por H.D. Duva, 2025

En la misma línea, sabiendo que Colombia es un país extenso y que para la ejecución de su programa es relevante descentralizar las funciones que le competen; la explotación y uso racional de los bienes naturales del territorio debe ser ejecutada por medio de terceros (persona jurídica (no estatal –salvo sea un contrato interadministrativo-)), de tal manera que son ellos

quienes celebran la contratación directa con el Estado, a través de un contrato denominado exploración y producción el cual, acorde al régimen contractual de hidrocarburos, otorga la prerrogativa para investigar y producir los hidrocarburos de un área dentro de períodos determinados, bajo condiciones específicas, a costo y riesgo del contratista.

Lo anterior tiene como finalidad fomentar las actividades de exploración y producción de hidrocarburos mediante mecanismos de compensación que incluyen el pago de regalías, el fortalecimiento de la institucionalidad, y la obtención de beneficios económicos. Adicionalmente, se busca promover la transferencia de tecnología y generar un impacto positivo que proyecte avances relevantes ante la comunidad internacional.

Así entonces, lo anterior se explicará a detalle de la siguiente manera:

1. En primer lugar, es necesario indicar que la explotación se puede hacer en la duración de 30 años, los cuales, son contados a partir de la declaración de comercialidad (una vez el petróleo o el gas natural sea extraído del pozo donde se encuentra, y el contratista inicie la venta del bien producido, se entiende que la actividad comercial ha iniciado, por lo que ésta se registrará por la Resolución 089 de 2013 de la CREG), y podrán ser prorrogados hasta por 10 años más.
2. En segundo lugar, en la actualidad Colombia cuenta con 12 empresas adheridas quienes ejercen la función de explorar y producir hidrocarburos, que son:
Canacol Energy LTD., Cepsa Colombia S.A., Chevron Petroleum Company, Ecopetrol S.A., Equinon Energia LTD., Frontera Energy, Gran Tierra Energy LTD., Hocol S.A., Mansarovar Energy Colombia LTD., Occidental, Parex Resources

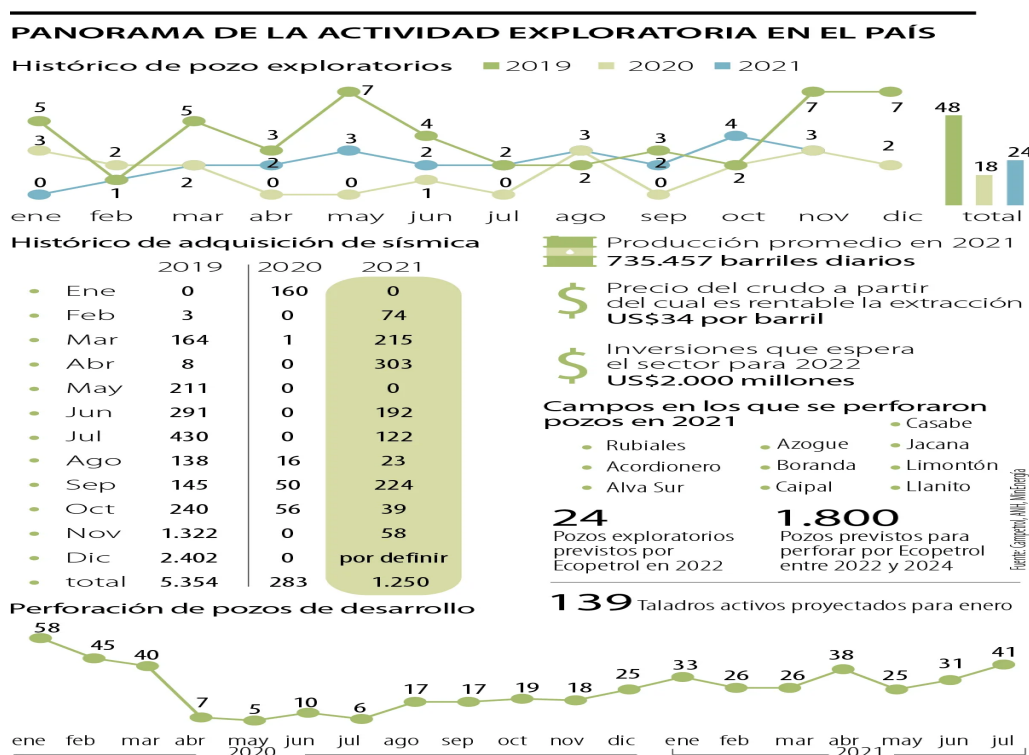
Colombia LTD. y Perenco Colombia LTD., quienes operan en los yacimientos hasta ahora conocidos. (Corporación Universitaria Minuto de Dios, 2021, pp 1)

No obstante, pese a la cantidad de contratistas nacionales e internacionales, el país no cuenta con mayores cantidades de pozos donde se pueda llegar a explotar hidrocarburos, como sí es el caso de algunos países ubicados en la zona sur del continente como Brasil (en 2016 esa producción diaria de barriles fue de 2,6 millones, generando así un 35% de participación regional, convirtiéndose en el mayor productor de Sudamérica) o Venezuela (ha sufrido consecuencias por su fluctuación económica y política de los últimos periodos).

Sin embargo, para 2022, la Agencia de Hidrocarburos, reveló que la cantidad mínima para perforar son 50 pozos exploratorios y más de 300 pozos de desarrollo, acorde a lo impuesto en el Plan Nacional, quien espera alcanzar dichos índices.

Ilustración 7.

Panorama de la actividad exploratoria en el país



Nota El gráfico representa el panorama de la actividad exploratoria en el país. Tomado de *La República*. (p.1), por H.D. Duva, 2023 <https://www.larepublica.co/economia/desmonte-exploracion-petrolera-puede-ir-mas-rapido-de-lo-que-se-crea-3735428>.

En tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto por la Carta Política, (1991) define “regalía como una contraprestación económica a favor del Estado, la cual es originada por la explotación de recursos naturales no renovable” (p. 1)

De acuerdo a Regalías (2016) en el “Decreto 2190 de 2016, el 78% de los ingresos del presupuesto del Sistema General de Regalías proviene de los contratos E&P de hidrocarburos y el 22% restante de los minerales” (p.10)

Dicha retribución económica debe ser asumida por los contratistas que explotan estos recursos, “que, por regla general, están dados por la siguiente formula, donde V es el valor de la regalía a pagar, C la cantidad de mineral explotado, P el precio base del mineral fijado por el Ministerio de Minas y Energía para la Liquidación de Regalías, y R el porcentaje de regalías fijado para el mineral por la Ley”, tal como lo advierte la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Se define a continuación:

A través del Acto Legislativo 05 de 2011 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y compensaciones”), ha establecido que los recursos provenientes de regalías, deben ser distribuidos en territorio nacional con el fin de promover el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, así como al ahorro de su pasivo pensional, e inversiones física en

educación, ciencia, tecnología e innovación, generación de ahorro público, fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, cartografía geológica del subsuelo y para aumentar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población. (El legislador primario, 2011, Acto legislativo 05 pp, 1)

Ahora bien, es necesario advertir que existen iniciativas para motivar y reforzar las buenas prácticas dentro de la explotación de hidrocarburos y todo lo que ello conlleva. Los incentivos a la producción, los proyectos de planeación y estrategia de interés nacional también cabe resaltar la conexión territorial del campo minero que son las estrategias usadas por el Estado Colombiano.

A este respecto, a Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas ha señalado que el incentivo a la producción constituye una herramienta orientada a estimular la exploración y extracción de hidrocarburos en los territorios donde se lleva a cabo dicha actividad. Este instrumento opera mediante la asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías, destinados a financiar proyectos de inversión pública en municipios que son sede de explotación de recursos naturales no renovables.

En consecuencia, en Colombia se puede generar este incentivo de producción en 13 municipios distintos a lo largo del territorio nacional (repartidos entre los Llanos Orientales, Boyacá y Santander, que son los departamentos con las zonas más ricas de pozos explorados y productores de hidrocarburos –especialmente petróleo–), que reúnen 20 yacimientos de petróleo, como se puede observar en la siguiente imagen:

Ilustración 8

Imagen de la ubicación geográfica de los yacimientos de petróleo



Fuente: Semana, 2018.

3. En cuarto lugar, el marco jurídico específico del campo de hidrocarburos es comprendido por un conjunto de preceptos, ordenanzas y resoluciones que normalizan el régimen contractual, fiscal y de medio ambiente.

Estos autores afirman lo siguiente:

Asignación de áreas para exploración y explotación:

Acuerdo 04 de 2012: Se establecen criterios de administración y asignación de áreas para exploración y explotación de los hidrocarburos propiedad de la nación; se expide el reglamento de contratación correspondiente.

Acuerdo 03 de 2014: Adiciona al Acuerdo 04 de 2012, el Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos, parámetros y normas aplicables al desarrollo de yacimientos no convencionales.

Resolución 866 de 2014: Declara desiertas áreas dentro del proceso competitivo Ronda Colombia 2014.

Acuerdo 02 de 2015: Se adiciona al Acuerdo 04 de 2012, complementando por el identificado 03 de 2014, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos, reglas y medidas iniciales y coyunturales encaminadas a mitigar los efectos adversos de la caída en los precios internacionales del petróleo, en los niveles de producción o en los de reservas.

Dentro del régimen jurídico colombiano que regula la exploración y explotación de hidrocarburos, se han adoptado múltiples disposiciones normativas orientadas a ajustar el marco contractual y operativo frente a las variaciones del entorno económico global, así como a garantizar la correcta fiscalización, liquidación y distribución de regalías en favor del Estado.

1. Regulación contractual y medidas coyunturales

El **Acuerdo 03 de 2015** incorpora ajustes al Reglamento de Contratación para actividades de hidrocarburos, adicionando al **Acuerdo 04 de 2012** —ya modificado por los Acuerdos 03 de 2014 y 02 de 2015— una serie de disposiciones extraordinarias diseñadas para mitigar los impactos negativos derivados de la caída de los precios internacionales del petróleo.

A su vez, el **Acuerdo 04 de 2015** reitera esta finalidad al integrar nuevas reglas al mismo reglamento contractual, manteniendo como objetivo la estabilización del sector frente a dicho contexto económico.

El **Acuerdo 05 de 2015** tiene como propósito la corrección de errores materiales contenidos en el Acuerdo 03 de ese mismo año.

Por su parte, el **Decreto 1073 de 2015**, mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, compila y sistematiza las normas aplicables a la exploración y explotación de hidrocarburos. Este decreto regula, entre otros aspectos, la **prórroga de los períodos de explotación contractual** (art. 2.2.1.2.1.9) y

el conjunto de disposiciones generales sobre las etapas exploratoria y extractiva (art. 2.2.1.1.1.1).

2. Fiscalización y supervisión técnica

La **Resolución 40046 de 2015** establece lineamientos técnicos para el desarrollo de actividades extractivas tanto en yacimientos convencionales continentales como en zonas costa afuera, mientras que la **Resolución 49396 de 2015** modifica la Resolución 181495 de 2009, actualizando las disposiciones sobre condiciones técnicas para estos mismos escenarios operativos.

Complementariamente, la **Resolución 41251 de 2016** reglamenta los mecanismos de medición de volúmenes y de evaluación de la calidad de los hidrocarburos extraídos, con el fin de garantizar una liquidación transparente y precisa de las regalías e ingresos correspondientes al Estado.

3. Liquidación, recaudo y seguimiento de regalías

El **Sistema General de Regalías** se encuentra regulado por la **Ley 1530 de 2012**, norma que organiza su funcionamiento, distribución y control. Este marco legal es desarrollado reglamentariamente por el **Decreto 1092 de 2014**, expedido por el Departamento Nacional de Planeación, el cual consolida las reglas para la planeación y ejecución de recursos de regalías.

A ello se suma el **Decreto 1073 de 2015**, que también incluye disposiciones aplicables a los yacimientos ubicados en más de una entidad territorial, buscando armonizar

los intereses regionales en el reparto de los beneficios generados.

Finalmente, la **Resolución 164 de 2016** fija los procedimientos, plazos y parámetros para la liquidación de regalías provenientes de la explotación de crudo, incluyendo el precio base y los mecanismos para anticipos y demás disposiciones operativas asociadas a dicho proceso.

Resolución 165 de 2016: Procedimientos y plazos de liquidación; precio base de liquidación de regalías generadas por la explotación de gas y el manejo de anticipo de liquidación de regalías, y se dictan otras disposiciones.

Resolución 167 de 2016: Modifica parcialmente la Resolución 164 de 2015; procedimientos y plazos de liquidación; precio base de liquidación de regalías generadas por la explotación de crudo y el manejo de anticipo de liquidación de regalías, y se dictan otras disposiciones.

4. Medio ambiente:

Decreto 2041 de 2014: Por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Decreto 1076 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Código de Petróleos, decretos y resoluciones del Ministerio de Minas y Energía y resoluciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos Corte constitucional, 2015, pp 1-10)

Concluyendo la explicación de los ítems anteriores, los hidrocarburos tienen una gran importancia a nivel legal, fiscal y ambiental como se ha venido denotando, ya que es un compuesto orgánico indispensable, orientado a promover el progreso socioeconómico de una zona geográfica concreta de forma tal que Colombia es uno de los países principales de Sudamérica que explota hidrocarburos con total éxito, a tal punto una parte de su economía se origina en la productividad y venta del petróleo.

Según este autor:

Es innegable que el petróleo constituye hoy en día el motor de la economía colombiana, por ser el principal generador de renta externa por encima incluso del café, nuestro producto tradicional de exportación, y por ser la fuente principal de rentas para las regiones, bien a título de regalías por su explotación o por contribuciones fiscales en las distintas fases de su proceso. (Mayorga, 2017 pp.1)

Ahora bien, a tenor de ello, es necesario plantear procesos con los cuales se logre mantener y garantizar el suministro constante de hidrocarburos, a partir de los fines esenciales consagrados en el modelo de Estado social de derecho previsto en la Constitución, de tal manera que exista en un abastecimiento suficiente que logre suplir las necesidades sociales.

De acuerdo con lo anterior, alrededor del mundo, partiendo de países que son considerados energéticamente autosuficientes (Nueva Zelanda, España, Escocia, Dinamarca, Emiratos Árabes etc.), existe una percepción acerca de la necesidad del suministro de

hidrocarburos a cada porción de los territorios, pues con ello, se puede generar equilibrio económico que permite el desarrollo de los fines esenciales de cada Estado.

Conforme a ello, varios países en 1974, conformaron la IEA International Energy Agency (La pertenencia a la Agencia Internacional de Energía (IEA) está condicionada a que el país interesado sea miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)), con el fin de garantizar un abastecimiento energético seguro, accesible y ambientalmente sostenible para los 30 Estados que la integran, luego de las acciones tomadas por países árabes, donde embargaron el combustible de otros países, lo que disparó su precio en más del 300% (antes del embargo de 1973, el precio por barril se cotizaba entre 2.50 y 3.00 dólares, y luego del embargo subió a 11,50 y 12,50 dólares por barril).

En un principio, la IEA se conformó como respuesta al embargo mencionado anteriormente, para ayudar a que las interrupciones en el suministro de petróleo que tiene cada Estado, no los afecte en un 100% como sí sucedió en la crisis de 1973.

Si bien el objetivo de la IEA se ha mantenido durante el tiempo, también, éste se ha diversificado y ampliado, ya que esta agencia analiza por completo todo lo concerniente a temas de energía e intercede para que se generen políticas que potencialicen la credibilidad, facilidad y sostenibilidad entre los países que los integran.

Los fundamentos que soportan su accionar son los siguientes:

- 1. Seguridad energética:** Impulsar la diversificación, eficiencia y adaptabilidad en todos los segmentos del sistema energético, con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta ante posibles crisis de abastecimiento.;

2. **Desarrollo económico:** Asegurar el acceso continuo y confiable a recursos energéticos para los Estados miembros, promoviendo simultáneamente la liberalización del mercado energético como medio para estimular el crecimiento económico y combatir la pobreza energética.;
3. **Responsabilidad ambiental:** Fomentar la comprensión global sobre las distintas alternativas disponibles para enfrentar los efectos del cambio climático y reducir la huella ambiental del sector energético; y
4. **Cooperación internacional:** Establecer vínculos estratégicos con países no miembros, en especial aquellos que desempeñan un rol relevante como productores o consumidores, con el objetivo de construir respuestas conjuntas frente a los desafíos energéticos y ecológicos comunes..

No obstante, cada Estado miembro conserva la autonomía para establecer sus propios instrumentos normativos, técnicos y operativos que le permitan cumplir con los objetivos de seguridad energética promovidos por la Agencia Internacional de Energía, claro, sin sobrepasar los lineamientos generales impuestos por la agencia, ya que sucesos como los acontecidos en 1973 no se pueden volver a repetir. (Ministerio de Minas y Energía, 2024, pp 2-12)

Empero, la IEA tiene los siguientes lineamientos generales que representan el objetivo de su creación:

3.5 Normativa esencial sobre reservas estratégicas para situaciones de emergencia

1. En el marco de la Agencia Internacional de Energía (IEA), se exige a los países miembros mantener reservas de crudo o productos energéticos equivalentes que

correspondan, como mínimo, a 90 días de sus importaciones netas, o bien a 61 días del promedio diario de consumo interno —tomado de los últimos 12 meses—, optándose por el valor que resulte más alto. Cabe señalar que Noruega y Canadá, en su calidad de exportadores netos, están exceptuados de esta obligación de almacenamiento estratégico.

2. Cada Estado miembro debe establecer una *Central Storage Entity (CSE)* es la entidad responsable de coordinar integralmente la gestión de las reservas estratégicas de energía, incluyendo su planificación, administración y supervisión operativa.

De acuerdo con lo anterior, la IEA, previa autorización de los Estados miembros cuenta con 5 esquemas predominantes de gestión de reservas estratégicas:

Estados con estructuras de gestión de reservas estratégicas 100% Estatal

1. Bulgaria, a través de State Agency State Reserve and War-time Stocks (SASRWTS).
2. Estados Unidos, a través del Department of Energy (Office of Fossil Energy).
3. Israel, a través del Ministry of National Infrastructures (MNI).
4. Malta, a través de Malta Resources Authority (MRA).
5. Nueva Zelanda.
6. República Checa, a través de la Administration of State Material Reserves of Czech Republic (ASMR).
7. Eslovaquia, a través de la Administration of State Material Reserves of Slovak Republic (ASMR).

Países que Cuentan con Agencias Reguladoras de Reservas Estratégicas de Energía

1. Alemania.
2. Chipre.
3. Croacia.
4. Estonia.
5. Hungría.
6. Eslovenia.

Países con Administración Privada de Inventarios Energéticos de Seguridad

1. Inglaterra.
2. Australia.
3. Canadá.
4. Grecia.
5. Italia.
6. Luxemburgo.
7. Noruega.
8. Suecia.
9. Suiza, Carbura.
10. Turquía.

Países con Manejo Compartido Privado y Agencia

1. Austria.
2. Bélgica.

3. Dinamarca.
4. Finlandia.
5. Francia.
6. Países Bajos.
7. Portugal.
8. España.

Países que Combinan Gestión Estatal y Empresarial en el Manejo de Inventarios Energéticos

1. República de Corea.
2. Irlanda.
3. Japón.
4. Polonia. (Ministerio de Minas y Energía, 2024, pp 15-22)

Ahora bien, si bien la disposición general es de obligatorio cumplimiento a todos los países miembros; cabe resaltar que el esquema operativo y preceptos son autónomos en cada país la soberanía estatal que de acuerdo con la Sentencia.

Este autor afirma:

El proceso evolutivo del principio de soberanía de las naciones en el concierto internacional debe entenderse ligado a la inalienable y permanente autonomía de los pueblos para darse su propio ordenamiento jurídico interno, para disponer y resolver sobre sus

propios asuntos y, en general, para actuar libremente en todo aquello que no altere o lesione los legítimos derechos e intereses de otros Estados. (Corte Constitucional, 2004, pp 50)

Entonces, Colombia tiene un pequeño acercamiento a estas normas de carácter internacional sin estar ligado de manera alguna a la IEA, ya que el Decreto 1056 de 1953, indica la normatividad y las políticas respecto al abastecimiento nacional de hidrocarburos, en especial su artículo 58 el cual advierte: “Los concesionarios de explotación atenderán de preferencia las necesidades del país, debiendo ofrecer en venta, cuando el consumo de derivados de petróleo lo exija, la materia prima necesaria para atender a dicho consumo, de acuerdo con la reglamentación que haga el Gobierno.”, lo que indica la obligatoriedad de tener reservas y hacer uso de ellas cuando la situación social, política y económica lo amerite (Decreto 1056, 1953).

Al respecto, mediante el Decreto 444 de 1967 se estableció el régimen jurídico aplicable a los cambios internacionales y al comercio exterior, asignando al entonces Ministerio de Minas y Petróleos competencias específicas en la materia (como lo denominado para época), es importante la facultad de determinar los volúmenes de crudo que se deben asegurar en el país.

Esta estructura facultad otorgada por Ley, estaba plenamente cubierta por la industria nacional a través de la antigua Empresa Colombiana de Petróleos, hoy Ecopetrol S.A, sin embargo, con el origen de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, es relevante asegurar el

abastecimiento de hidrocarburos para el país les fueron trasladadas a la Agencia por medio de un decreto.

Por otro lado, la estructura funcional del Ministerio de Minas y Energía fue objeto de reforma por disposición del decreto anterior (como se denomina actualmente), que en principio corresponde a la entidad garantizar la provisión oportuna y suficiente de combustibles en el territorio nacional, pero la entidad, no le asignó expresamente tal obligación al Ministerio, quedando en el aire dicha responsabilidad entre el Ministerio y la ANH.

Finalmente, esta incertidumbre fue suprimida por el Decreto 1617 de 2013, el cual delegó a esta entidad, como la encargada de velar por el suministro de combustibles en el país, atendiendo a lo establecido por el Estado social.

La responsabilidad que asume el Estado, entendida como aquel daño antijurídico que le es imputable a la administración por cuenta de los hechos o abstención de alguno de sus agentes, nace en el contexto colombiano, como resultado de antecedentes judiciales franceses que tuvieron influencia en el ordenamiento jurídico interno, tales como el fallo blanco de 1873, fallo pelletier de 1873, fallo cadot de 1889 y fallo terrier de 1903, que marcaron la necesidad de una jurisdicción especializada para dirimir controversias entre la administración y los administrados. En el texto constitucional de 1991, esa pauta se cristalizó en el artículo 90, cuya fuerza motriz ha sido desarrollada por el Consejo de Estado sobre la noción de perjuicio antijurídico: las afectaciones a un derecho o interés justo que los particulares no

están obligados a asumir (CP, 1991. Art 2). Cuando el suministro de combustibles se interrumpe por retardo, omisión o ineficiencia, los supuestos clásicos de falla del servicio sistematizados por la Sección Tercera en 2011 se configura una compromiso ecuánime que no precisa prueba de culpa, sino la acreditación del daño y su nexo causal mínimo.

Secretaría de Senado (2020), expresa por medio de “La Corte Constitucional reforzar esta premisa en la Sentencia C-504/2020” (p.1), reconoció que el suministro de servicios públicos es una competencia propia del Estado con finalidad social, de modo que su deficiente provisión “puede dar lugar a un daño antijurídico que los administrados no están obligados a soportar”. Subrayó además seis rasgos nucleares: su connotación social, su pertenencia a la órbita pública, su conexión con necesidades básicas, la posibilidad de prestación indirecta, la facultad del Estado de reservarse la actividad y la descentralización territorial. Incumplir esos parámetros, concluye la Corte, compromete directamente la responsabilidad estatal.

Por consiguiente, es menester señalar que la base de la responsabilidad Estatal colombiana emana de la Constitución Política, en consecuencia, la jurisprudencia se ha encargado de examinar su interpretación y alcance, lo que conlleva al Consejo de Estado, basar la mayoría de sus decisiones en aplicar el concepto claro e inequívoco del daño antijurídico producido por el Estado, ya que es uno de los principales requisitos para imputar responsabilidad por su acción u omisión. Así entonces, la máxima autoridad administrativa de la Rama Judicial, define el perjuicio antijurídico como el daño a un derecho, ya sea jurídico o interés normativo que los administrados no son obligados asumir, ello, en relación con los deberes y fines que tiene el Estado para con los ciudadanos (CP, 1991. Art 2).

Ahora bien, el artículo 80 Constitucional añade un deber reforzado: planificar, preservar y reparar los recursos naturales entre ellos las reservas petroleras, establecer penalización y obligar a la reparación de los perjuicios ambientales. El binomio servicios públicos y recursos naturales sitúa al combustible en la zona de mayor densidad normativa: por un lado, es esencial para el desarrollo social; por otro, su exploración y uso demandan gestión ambiental y previsión económica. El desarrollo legislativo confirma esa densidad. El Código de Petróleos (D. 1056/1953) declaró los hidrocarburos de interés público; la Ley 27 de 1989 definió el marco sancionatorio para distribuidores; la Ley 142 de 1994 calificó el combustible como servicio público esencial y confirió a la CREG facultades regulatorias; el Decreto Único 1073 de 2015 condensó la normativa sectorial; y el artículo 210 de la Ley 1753/2015 obligó al Ejecutivo a “garantizar la disponibilidad y suministro” nacional. Paralelamente, la creación de la ANH (2003) y la reasignación de funciones a MinMinas consolidaron la responsabilidad estatal sobre la confiabilidad del abastecimiento.

Con todo, persisten tres fallas estructurales que potencian el riesgo de desabastecimiento: (i) la dispersión de treinta y seis decretos y dieciocho resoluciones, que genera incertidumbre jurídica (MME 2024); (ii) la ausencia de un custodio único que integre datos de inventarios y genere alertas (CGR 2023); y (iii) reservas equivalentes a menos de doce días, muy lejos del estándar de noventa días recomendado por la International Energy Agency (IEA 2023). El costo de esas brechas no es hipotético: el DNP (2024) calculó que una interrupción prolongada costaría al país un 0,4 % del PIB.

La comparación internacional ilumina el camino, tras el embargo de 1973, veintinueve países crearon la IEA para coordinar respuestas colectivas. Allí se advierten tres constantes: inventarios ≥ 90 días, estatutos únicos de seguridad energética y custodios con datos en tiempo real CORES en España, el Strategic Petroleum Reserve en EE. UU que trasladan la responsabilidad del Estado de un esquema ex post a uno ex ante.

Por ello, se puede afirmar que el daño antijurídico puede ser causado a través de la falla en el servicio, que de acuerdo a la Sección Tercera del Consejo de Estado en 2011, se configura por retardo, ineficiencia, omisión o por ausencia del suministro del servicio público, lo que trae como consecuencia que el Estado responda directamente por el perjuicio ocasionado (Consejo de Estado, 2011. Pp 13)

El abastecimiento, sin embargo, no se agota en la logística; se origina río arriba en los contratos de exploración y producción (E&P). Según el régimen contractual, el contratista asume a su costo y riesgo la búsqueda y extracción de hidrocarburos, y paga contraprestaciones como regalías que constituyen la fuente fundamental del Sistema General de Regalías: 78 % de beneficio económico proviene del petróleo (D. 2190/2016). El Acto Legislativo 05/2011 orienta esos recursos a desarrollo social y ambiental. Aquí emerge una tercera conclusión: la efectividad y diafanidad en la gestión de regalías es parte inseparable de la responsabilidad estatal, porque sin esa renta el Estado carecerá de fondos para sostener reservas estratégicas y planes de contingencia.

Como consecuencia, se puede concluir en primera medida, que la relación entre la responsabilidad del Estado y el no cumplimiento de los fines estatales contemplados en la Constitución Política es evidente, ya que es la guía que debe seguir la administración para ejercer cada una de sus acciones (de tal forma, se aplican los parámetros concernientes al

Estado social que nos rige), hecho por el cual, si no hay cumplimiento estricto de estos fines, se generará un daño antijurídico por acción u omisión.

En concordancia, y adentrándonos en el tema de la responsabilidad del Estado por el suministro del servicio público a través del provisionamiento de combustible en Colombia.

Este autor difiere:

La Corte Constitucional (2020) afirma “en la Sentencia C-504 de 2020, que la prestación de los servicios públicos es una función inherente a la finalidad social del Estado, debido a su estrecha vinculación con la satisfacción de los derechos de las personas” (p.1), lo que implica el deber de prestar los servicios de manera oportuna a los habitantes del territorio nacional (en concordancia a lo expuesto en la Constitución Política en el art. 365); lo que puede generar a amplios rasgos, una irrefutable responsabilidad Estatal, ya que la no prestación de los servicios públicos, puede llegar a generar un daño antijurídico que los administrados no están obligados a soportar.

De igual manera, la Corte Constitucional en la misma Sentencia, ha señalado que para la prestación de los servicios públicos en Colombia.

Se debe tener en cuenta lo siguiente:

- (i) Los servicios públicos tienen una naturaleza esencialmente social, en tanto están orientados a garantizar el bienestar general y la mejora en la calidad de vida de la población, conforme lo establece el artículo 366 de la Constitución Política.;

- (ii) Se configuran como una materia de interés estatal, lo cual los ubica dentro del ámbito propio de lo público, de acuerdo con el artículo 365 de la misma norma superior.;
- (iii) Su finalidad principal radica en atender necesidades básicas insatisfechas, tales como salud, educación, saneamiento básico y acceso al agua potable, tal como lo dispone el artículo 366 constitucional.;
- (iv) Estos servicios pueden ser ofrecidos tanto por el Estado —de forma directa o a través de terceros— como por organizaciones comunitarias o agentes privados, sin que ello exima al Estado de su deber de regulación, supervisión y control, según el artículo 365;
- (v) Por motivos de soberanía nacional o por razones de interés social, el Estado puede asumir directamente la prestación del servicio, debiendo indemnizar a quienes resulten afectados por la exclusión en el ejercicio de dicha actividad, en los términos del artículo 365; y,
- (vi) Su prestación responde a un modelo descentralizado, en el cual las entidades territoriales desempeñan un papel preponderante.. (Constitución Política, 2020, pp 50)

El resultado de lo mencionado anteriormente dejó en claro que el suministro de los servicios públicos tiene una conexión esencial con el Estado y los presupuestos de un Estado democrático de derecho, se puede concluir en segunda medida que la responsabilidad suscitada por el Estado colombiano debido al abastecimiento de combustible en Colombia es innegable, teniendo presente acorde a lo expuesto en la Constitución Política en el artículo 90 de, hay un aspecto personalista que implica la hechos o abstención de una parte de agentes estatales.

En este sentido este capítulo cierra el ciclo lógico de la tesis, articulando el trabajo empírico, el marco teórico de la responsabilidad estatal y la comparación con las prácticas internacionales (AIE, UE, EE. UU., Chile y España), para formular una respuesta de manera directa y contundente a la pregunta central, respaldada por citas normativas, jurisprudenciales y doctrinales.

A partir de la revisión de 132 fuentes leyes, decretos, sentencias y literatura académica indexada en Scopus y Web of Science se desarrollan cuatro pasos lógicos: Síntesis de hallazgos comparados, ocho recomendaciones que transforman la evidencia en propuestas normativas, Implicaciones, limitaciones y agenda futura con el ánimo dar respuesta integrada a la pregunta de investigación.

La comparación con la AIE, la Unión Europea, Estados Unidos, Chile y España revela tres constantes:

- Inventarios ≥ 90 días minimizan la frecuencia de desabastecimientos y la volatilidad de precios (IEA, 2023).

- Estatutos únicos de seguridad energética simplifican la imputación estatal (Directiva 2019/692/UE, art. 6).
- Custodios únicos con datos en tiempo real desplazan la responsabilidad de un esquema ex post a uno ex ante (CORES, 2024).

En el ámbito nacional, El Honorable Tribunal Administrativo de Magdalena (2024) refiere “la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado la responsabilidad objetiva del Estado por riesgo excepcional en la cadena de hidrocarburos, Sentencia 1-III-2024, Rad. 68001-23-31-000-2018-00510-01” (p.13)

El vacío constitucional obstaculiza la priorización presupuestal y la protección de los usuarios (Ariza, 2022). Recomendación. Adicionar un inciso al artículo 365 CP o sancionar una Ley Estatutaria que declare el abastecimiento de combustibles servicio público esencial y asunto de seguridad nacional, siguiendo como ejemplo la ley española al respeto y las sanciones Norteamericanas, toda vez que en el país al tener una dispersión de 36 decretos y 18 resoluciones genera incertidumbre jurídica (MME, 2024), lo que impulsa a que en la materia se originen nuevas políticas de seguridad de combustibles y se mitigue la responsabilidad del Estado. Esta inseguridad demuestra la ausencia de un custodio único ralentiza la respuesta a crisis (Contraloría, 2023), así como lo impulsa a crear u organizar una institución del orden nacional para. Administrar los inventarios, emitir alertas y fiscalizar planes de continuidad.

La responsabilidad del Estado causa un de desabastecimientos implican pérdidas equivalentes al 0,4 % del PIB (DNP, 2024)

Ahora bien, sabiendo que Colombia es un país extenso y que para el desempeño de sus objetivos es importante descentralizar las funciones que le competen; la extracción y aprovechamiento de los recursos naturales los cuales son limitados debe ser ejecutada por medio de terceros (persona jurídica (no estatal –salvo sea un contrato interadministrativo-)), de tal manera que son ellos quienes celebran la contratación directa con el Estado, a través de un contrato de inspección y producción), el cual, de acuerdo al régimen contractual de hidrocarburos, otorga el derecho exclusivo para explorar y producir hidrocarburos de un área dentro de períodos determinados, bajo condiciones específicas, a costo y riesgo del contratista, lo que implica que la función administrativa está a cargo de un particular llamado contratista.

En consecuencia, como tercera conclusión, tiene como objeto la exploración y producción de hidrocarburos por medio de un intercambio como beneficios económicos y el pago de regalías, fortalecimiento institucional y transferencia de tecnología, además de esto repercutir en un avance significativo a la vista de otros países.

De acuerdo con lo expuesto en El Repositorio de la Universidad Santo Tomas (2016) quien declara “En el Decreto 2190 de 2016, que el 78% de los ingresos del presupuesto del Sistema General de Regalías proviene de los contratos E&P de hidrocarburos y el 22% restante de los minerales” (p.22)

Esta contraprestación la deben pagar los contratistas que explotan estos recursos, “que, por regla general, están dados por la siguiente formula, donde V es el valor de la regalía a pagar, C la cantidad de mineral explotado, P el precio base del mineral fijado por el Ministerio de Minas y Energía para la Liquidación de Regalías, y el porcentaje de regalías fijado para el mineral por la Ley”, tal como lo advierte la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Este autor enuncia lo siguiente:

El legislador primario, a través del Acto Legislativo 05 de 2011 (por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y compensaciones), ha establecido que los recursos provenientes de regalías, deben ser distribuidos en territorio nacional con el fin de promover el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, así como al ahorro de su pasivo pensional, e inversiones física en educación, ciencia, tecnología e innovación, generación de ahorro público, fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, cartografía geológica del subsuelo y para aumentar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Finalmente se concluye, el término “regalía” hace referencia a una contraprestación económica a favor del Estado, la cual es originada por la explotación de recursos naturales no renovables, lo cual es un medio eficaz para la aplicación de los demás fines del Estado contemplados en la Constitución Política. (Repositorio Institucional Externadista, 2011, pp 31)

Otro autor expone lo siguiente:

En suma, la relación entre los artículos 90, 2, 365 y 80 de la Constitución Política, la cadena legal reglamentaria demuestra que la responsabilidad del Estado por el abastecimiento de combustibles es innegociable. Pero el derecho nacional debe evolucionar desde la lógica resarcitoria hacia una cultura de prevención y gestión de

riesgos. Con una política realista concebida en la responsabilidad, Colombia dejará de apagar incendios para instalar alarmas, reparará de forma rápida cuando falle y asegurará que el motor energético del país no se detenga, cumpliendo así su deber constitucional y su compromiso social. (Constitución Política, 1991, pp 1)

Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH]. (2025). Antecedentes históricos. [SITIO WEB]. <https://www.anh.gov.co/es/ambiental-y-social/regionalizaci%C3%B3n/antecedentes-hist%C3%B3ricos/>.
- Alonso, L. E. (2003). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- ACP. «Boletín estadístico de combustibles líquidos 2024». <https://acp.com.co/estadisticas>.
- Álvarez, L., Ramírez, N. & Velásquez, A. (2017). *Tipología de la responsabilidad del Estado*. Universidad Libre. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/16887>.
- Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP). (2025, 5 febrero). «Colombia, en riesgo de desabastecimiento ...». *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/cuanta-gasolina-y-acpm-consumen-los-colombianos-en-2024-segun-acp-AC26535162>
- Arteaga, P. M. D. L. C. (2014). Importancia de los hidrocarburos. *Con-Ciencia Boletín Científico De La Escuela Preparatoria No. 3, 1(2)*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Lineamientos del Sistema General de Regalías*. <https://regaliasbogota.sdp.gov.co/sites/default/files/2019-11/lineamientos.pdf>
- Acto Legislativo 5 de 2011. (Julio 18 2011). *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*. Diario Oficial No. 48.134.

Arenales, J. (2023). Desmante de actividad de exploración petrolera puede ir más rápido de lo que se cree. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/desmante-exploracion-petrolera-puede-ir-mas-rapido-de-lo-que-se-cree-3735428>.

Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Ariel.

Constitución Política de Colombia [CP]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional (2010). Sentencia C-378. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. (2015). Acuerdo 02 de 2015. *Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=154021#>.

Corte Constitucional. (2004). Sentencia C-249/04. MP. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-504 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Consejo de Estado (2020). Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-2019-00107-00(64255). C.P. Alberto Montaña Plata.

Consejo de Estado, Secc. Tercera. (2020, 18 nov.). Sentencia 68001-23-31-000-2011-00391-01. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/242/68001-23-31-000-2011-00391-01.pdf>. M.P. María Adriana Marín.

Consejo de Estado, Secc. Tercera. (2024, 1 mar.). Sentencia 68001-23-31-000-2018-00510-01 (riesgo excepcional). Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Comisión de regulación de energía y gas [CREG]. (12 de marzo de 2015). *Resolución 4 de 2015*. Diario Oficial No. 49.451.

Comisión de regulación de energía y gas [CREG]. (2025). Historia en Colombia [SITIO WEB].
<https://creg.gov.co/publicaciones/8498/historia-en-colombia/>.

Cuesta-Bustamante, L. (2017). *Propuesta de desintermediación para la venta de excedentes exportables de petroquímicos e industriales en Ecopetrol S.A.* Trabajo de investigación: Ingeniería Industrial. Universidad Católica de Colombia. Disponible en:
<http://hdl.handle.net/10983/15590>.

Chemical Safety Facts (14 de octubre de 2022). *Productos químicos: disolventes*. [SITIO WEB].
<https://www.chemicalsafetyfacts.org/chemicals/solvents/>.

CEPAL. (2000). Abastecimiento de hidrocarburos en América Latina.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25573/1/LCmexL498_es.pdf.

CORES. (s. f.). «Historia de la seguridad de suministro». <https://www.cores.es/es/cores/historia-de-la-seguridad-de-suministro>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). Consejo Nacional De Política Económica y Social (CONPES) 4085. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018).
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4085.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo*. Tomos 1 y 2. ISB 978-958-8340-88-3. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>.

Decreto 1056 de 1953. (abril 20 de 1953). *Por el cual se expide el Código de Petróleos*. Diario Oficial. N. 28199. 16 de mayo de 1953.

Decreto 1073 de 2015. (Mayo 26 de 2015). *Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía*. Diario oficial. N. 49523.

Decreto 2811 de 1974. (diciembre 18 de 1975). *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Diario oficial no 34.243.

Decreto 1760 de 2003. (Junio 26 de 2003). Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A. Diario Oficial No. 45.230.

Decreto 381 de 2012. (Febrero 16 de 2012). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía. Diario Oficial No. 48.345.

Decreto 2190 de 2016. (diciembre 28 de 2016). *Por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018*. Diario Oficial. N. 50100.

Decreto 2041 de 2014. (Octubre 15 de 2014). *Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*. Diario Oficial N. 49305.

Dirección Nacional de Aduanas. (s.f.). Territorio Aduanero. [SITIO WEB].
<https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/2774/8/innova.front/territorio-aduanero.html>.

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Costo económico de los desabastecimientos de hidrocarburos*.

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2014). Selección de la muestra. *Metodología de la Investigación*, 6(1), 170-191.

Guerra, G. (2015). La falla del servicio atribuible a la Administración. Universidad Santo Tomás.
<https://repository.usta.edu.co/handle/11634/2168>

International Association of Oil & Gas Producers [IOGP]. (2018) Oil & gas production in Central & South America: Investment needed to meet rising regional demand. Global energy brief, 1-8. <https://www.iogp.org/bookstore/wp-content/uploads/sites/2/2018/03/GEB-Central-South-America.pdf>.

Instituto Ecuatoriano de Normalización. (2013). Norma técnica ecuatoriana NTE INEN 2251:2013. Quito, Ecuador. <https://es.scribd.com/document/629410191/2251-1>.

Ley 142 de 1994. *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. 11 de julio de 1994. D.O. 41.433.

Ley 715 de 2001. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. 21 de diciembre de 2001. D.O. 44654.

Ley N° 8764. (1931). *Por medio del cual se crea la Administración Nacional de combustible alcohol y portland*. D.O. 159 A. Uruguay.
<https://www.impo.com.uy/diariooficial/1931/10/23/3>.

Ley 1530 de 2012. (Mayo 17 de 2012). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario Oficial No. 48.433.

Mayorga, F. (21 de julio de 2017). La industria petrolera en Colombia. *Credencial histórica N. 151*. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-151/la-industria-petrolera-en-colombia>.

- Monterrosa, H. (25 de abril de 2018). Los hitos de los 100 años que cumple la extracción de petróleo en Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/los-hitos-de-los-100-anos-de-extraccion-de-petroleo-en-colombia-2717278>.
- Parra, W. (2023). La responsabilidad civil extracontractual de la empresa en Colombia por los daños en los derechos humanos y fundamentales. *Derecho y Realidad*, 21(41), 169-196.
- Resolución 40265 de 2022. *Por la cual se establecen requerimientos de inventarios, medidas para garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas y se adoptan otras disposiciones*. 29 de julio de 2022. D.O. 52.110.
- Resolución 292 (28 de febrero de 2024). Exenta revoca delegación de facultades a que se refieren las resoluciones ex. N° 135, de 1998 y n° 20, de 2019. Ministerio de Hacienda de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1202371&idParte=0>.
- Resolución 40048 de 2015. (enero 16 de 2015). *Por la cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales continentales y costa afuera*. Diario Oficial No. 49.396
- Resolución 41251 de 2016 (23 de diciembre de 2016). *Por la cual se reglamenta la medición del volumen y la determinación de la calidad de los hidrocarburos producidos en el país para la adecuada liquidación de las regalías y contraprestaciones económicas en favor del Estado*. Diario Oficial No. 50096.
- Resolución 164 de 2016 (Marzo 15 de 2016). *Por la cual se modifica el artículo 4 de la Resolución 813 de 2015*. Registro Distrital 5801.
- Revista Energía. (29 de diciembre de 2018). *Perú produjo 48.500 barriles diarios de petróleo durante 2018*. <https://revistaenergia.pe/peru-produjo-48-500-barriles-diarios-de-petroleo-durante-2018/>.

Simonovich, M. (15 de junio de 2020). En abril cayó 14,2% la producción local de petróleo. *MDZ*.

<https://www.mdzol.com/dinero/2020/6/15/en-abril-cayo-142-la-produccion-local-de-petroleo-85773.html>.

Suárez, A.; Jaramillo, M., González, A., Londoño, J., Pacavita, J. (2017). *Reporte Integrado de gestión sostenible*. Panamericana Formas e Impresos, S.A.

<https://www.ecopetrol.com.co/wps/wcm/connect/ccfe08fc-4ede-4786-9d37-044479361818/3reporte-integrado-gestion-sostenible-2016.pdf?MOD=AJPERES&attachment=true&id=1588773747207>.

Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua [URSEA] (2025). *Combustibles Líquidos*.

[SITIO WEB]. <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/politicas-y-gestion/combustibles-liquidos>.

Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2022). *Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos*.

https://www1.upme.gov.co/.../Plan_Indicativo_Abastecimiento_Combustibles_Liquidos.pdf.