



La imagen revela «los impactos de la explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre.» (Fotografía. Mongabay Latam. Ruano Cofiño. Cedida)

Hecha la ley hecha la trampa: iniciativa de ley 6021 que reforma la Ley de Hidrocarburos

Recibido: 20/10/2023
Aceptado: 24/10/2023
Publicado: 01/11/2023

Lizandro Alberto Acuña Jerónimo

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Usac. Investigador del Área de Justicia y Seguridad Ciudadana del IPNUSAC. Ha colaborado en investigaciones sobre reforma a la Constitución Política de la República, y en el análisis normativo sobre ordenamiento territorial y el antejuicio.

Correo: lizandro.usac@gmail.com

Resumen

El estudio está delimitado en los alcances y antinomias jurídicas de la iniciativa de ley 6021, desarrolla las diligencias que la Universidad de San Carlos ha realizado por la prórroga del Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación número 2-85 entre Perenco Guatemala Limited y el Ministerio de Energía y Minas, aprobado por el Acuerdo Gubernativo 214-2010. Esboza una síntesis del dictamen emitido por la Procuraduría General de la Nación y el impacto ambiental social, cultural, biológico y físico por la explotación de petróleo en el Biotopo Protegido Laguna del Tigre -Río Escondido-.

Palabras clave

Prórroga del contrato de operaciones 2-85, Universidad de San Carlos, iniciativa de ley 6021, antinomias jurídicas, explotación petrolera.

Abstract

The study is delimited in the scope and legal antinomies of the law initiative 6021, develops the procedures that the University of San Carlos has carried out for the extension of the Exploitation Oil Operations Contract number 2-85 between Perenco Guatemala Limited and the Ministry of Energy and Mines, approved by Government Agreement 214-2010. It outlines a synthesis of the opinion issued by the Attorney General's Office and the social, cultural, biological and physical environmental impact of oil exploitation in the Laguna del Tigre-Río Escondido Protected Biotope.

Keywords

Extension of operations contract 2-85, University of San Carlos, bill 6021, legal antinomies, oil exploitation.

Síntesis del proceso legislativo de la iniciativa de ley 6021

La iniciativa de ley identificada con el número 6021 fue presentada por el Organismo Ejecutivo en la Dirección Legislativa del Congreso de la República el 14 de enero de 2022, la conoció el pleno de diputados el 19 de enero de 2022, fue dictaminada favorablemente por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, fue sometida al primer debate por el pleno de diputados el 6 de diciembre de 2022 y el 7 de diciembre del mismo año a segundo debate. (Congreso de la República, 2022).

Análisis jurídico de la exposición de motivos de la iniciativa de ley 6021

Por la materia que regula, es imperativo que la exposición de motivos desarrolle lo relativo a la obligatoriedad de realizar

los informes de impacto ambiental. Esta omisión contradice lo establecido en la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86 del Congreso de la República.

Otro vacío de la iniciativa está relacionado con la omisión de la cuantificación que determine las regalías y el monto de ingresos que obtendrá el Estado de Guatemala por la explotación y producción de hidrocarburos.

Por otra parte, el Campo Xam se encuentra ubicado adentro del área geográfica de la Laguna del Tigre, área protegida reconocida como un ecosistema fundamental para la protección de la biodiversidad. Tal categoría se la adjudicó el Estado de Guatemala y obliga al estudio de convenios y tratados en materia ambiental al legislar en la materia. Por ejemplo, se omite la observancia de la Convención sobre los Humedales, aprobada en 1971, cuyo objetivo principal está dirigido a promover acciones para la conservación y el uso racional de los humedales y los recursos, articuladamente Estado de Guatemala con la cooperación internacional.

Análisis jurídico por artículos de la iniciativa de ley 6021

El Artículo 1 de la iniciativa de ley, adiciona al Artículo 1 del Decreto Ley número 109-83 en las definiciones lo siguiente:

«LÍMITE ECONOMICO: Es el punto en que el valor de la producción que se obtiene de un yacimiento, es insuficiente para cubrir los costos recuperables para continuar con las operaciones del contrato».

El límite económico está relacionado con los efectos de la reforma contenida en el artículo 2, que se analiza a continuación:

El Artículo 2 de la iniciativa de ley, reforma el artículo 12 del Decreto Ley número 109-83; dicha reforma se considera lesiva para los intereses del Estado, pues beneficia únicamente a las empresas que explotan petróleo en Guatemala. Para demostrarlo referimos lo regulado actualmente por el Decreto Ley Número 109-83 que, sin ser reformado, facultaba en principio los contratos petroleros hasta 25 años por una única vez. En el año 2008 dicho decreto fue modificado por el Artículo 8 del Decreto Número 71-2008, otorgándole la facultad al Ministerio

de Ambiente y Recursos Naturales de prorrogar y modificar los contratos de explotación petrolera hasta por 15 años por una sola vez. Este artículo también establece dos limitantes en cuanto a no prorrogar los contratos: «si estos lesionan los intereses nacionales o violan las leyes de la República.» La normativa vigente tutela los intereses nacionales y obliga a la observancia y respeto de las leyes en la materia, aunque en la praxis no se ha cumplido.

Para demostrar la lesividad de la reforma del artículo referido en la iniciativa de ley 6021, analizaremos los requisitos que establece:

El plazo para los contratos de operaciones petroleras es de hasta 25 años, pudiendo el presidente de la República, en Consejo de Ministros, aprobar prórrogas continuas por el mismo plazo como limitante o hasta que se alcance el límite económico del yacimiento (adición del artículo 1), lo que ocurra primero.

Refiere que los términos económicos de cada prórroga deben favorecer al Estado, sin eliminar los costos de devolución por el Estado a las empresas petroleras por

inversión; la manifestación de interés de prórroga del contrato debe presentarse como máximo tres años antes del vencimiento del contrato; estableciendo los requisitos que debe adjuntar la contratista:

- a) evaluación petrofísica del yacimiento;
- b) cuantificación de las reservas certificadas de hidrocarburos del contrato por una empresa experta en materia de clasificación, análisis, estimación, evaluación y certificación de reservas; y, c) propuesta técnico-económica, la cual debe contener las inversiones a realizar en el contrato de operaciones petroleras y los términos económicos que propone.

En cuanto al límite económico del yacimiento, el Glosario de términos petroleros de la Subsecretaría de Hidrocarburos de los Estados Unidos Mexicanos lo define así: «Es el punto en el cual los ingresos obtenidos por la venta de los hidrocarburos se igualan a los costos incurridos en su explotación.»

La posible lesividad se da al fijar el plazo de tres años antes del vencimiento del plazo de los contratos para manifestar el interés de prorrogarlos, excluye en definitiva los estudios de impacto ambiental, que deben presentarse según la ley vigente en ese plazo; contraviniendo lo preceptuado en el artículo 8 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto Número 68-86 del Congreso de la República.

Interpretando los requisitos, ninguno expresa la obligación de los estudios de evaluación de impacto ambiental en la explotación petrolera. Sumado a esto, la normativa que regula las causas que lesionan los intereses nacionales, dando lugar a la discrecionalidad interpretativa de la norma. Aunado a lo anterior, se omite la observancia obligatoria de tratados y convenios internacionales en materia ambiental y en derechos humanos. Por ende, se ratifica que la reforma se considera lesiva para los intereses del Estado de Guatemala.

Hecha la ley hecha la trampa: los alcances del artículo 6 de la iniciativa de ley 6021

Continuando el análisis, el artículo 6 de la iniciativa de ley 6021 al derogar totalmente el artículo 8 de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación, Decreto Número 71-2008, demuestra la hipótesis planteada en la reforma analizada que propone el artículo 2 de la iniciativa de ley.

Asociado a lo expuesto anteriormente, el artículo 4 de la iniciativa de ley adiciona el artículo 37 bis, a la Ley de Hidrocarburos, que establece:

En casos debidamente justificados, derivados de eventos tipificados como caso fortuito o fuerza mayor, cuando derivado de movimientos en los mercados nacional o internacional de hidrocarburos que afecten

temporalmente la capacidad de la contratista para hacer efectiva los pagos, podrá solicitar al Ministerio (sin especificar este)¹ la celebración de un reconocimiento de deuda por un plazo de veinticuatro (24) meses(...)

Preocupan en este sentido, los efectos perjudiciales de la reforma para el Estado de Guatemala al otorgárseles a las empresas transnacionales que explotan petróleo, autorización para suspender temporalmente los pagos; entiéndase por regalías y los derivados de la producción de hidrocarburos, por causas no imputables a las partes contratantes.

El Artículo 5 de la iniciativa de ley establece que a todo contrato de operaciones petroleras vigente al entrar en vigor el Decreto, le aplican las prórrogas reguladas y faculta acogerse a la facilidad de pago de reconocimiento de deuda otorgadas en el Artículo 4 que adiciona el Artículo 37 bis.

1. Subrayado propio.

La adición que propone la iniciativa de ley tiene efecto retroactivo de aplicación de entrar en vigor, contradiciendo el Artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala que tácitamente expresa: «la ley no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorezca al reo» y el Artículo 7 de la Ley del Organismo Judicial. (Asamblea Nacional Constituyente (1985).

En tal sentido, el principio de irretroactividad, entiéndase como la aplicación de la ley durante su vigencia cuyo efecto se daría al entrar en vigor la iniciativa de ley 6021, por la materia que regula esta, no procede la aplicación del principio de extractividad que se integra por el principio de retroactividad y ultraactividad, el primero faculta aplicar de la ley vigente con efecto al pasado aunque el hecho se haya cometido bajo la vigencia de la ley derogada y el segundo faculta aplicar la ley anterior si la nueva ley vigente es perjudicial para el imputado, en ambos casos procede en materia penal y cuando favorezca al

reo; la iniciativa de ley tienen efecto de aplicación hacia el pasado, evidenciado así la antinomia constitucional por el efecto retroactivo.

Acciones de la Universidad de San Carlos ante las concesiones petroleras con relación al Biotopo Protegido Laguna del Tigre-Río Escondido

El Congreso de la República de Guatemala, por medio del Decreto 5-90, adjudicó para su administración el Biotopo Protegido Laguna del Tigre Río Escondido, al Centro de Estudios Conservacionistas (Cecon) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), siendo este el responsable de administrarlo y de velar por alcanzar los objetivos establecidos en la Ley de Áreas Protegidas, y su reglamento;² asociado el

2. Artículo 3 del Decreto 5-90 del Congreso de la República de Guatemala.

decreto descrito delega velar por alcanzar los objetivos primordiales de las áreas núcleo: «la preservación del ambiente natural, conservación de la diversidad biológica y de los sitios arqueológicos, investigaciones científicas, educación conservacionista y turismo ecológico y cultural..».³ El Artículo 7 de dicho cuerpo legal desarrolla las medidas de prevención para alcanzar dichos objetivos al regular que se aplicarán medidas que prevengan el funcionamiento de industrias o actividades potencialmente contaminantes.

La segunda obligación de la USAC respecto al caso concreto está relacionada con lo dispuesto por la Constitución Política de la República, que le faculta conocer y buscar soluciones a los problemas nacionales. En este caso, los relativos al inminente riesgo de daño ambiental que pueda darse sobre el Biotopo Protegido Laguna del Tigre -Río Escondido-.

En febrero de 2013, posterior a la reforma del Artículo 12 del Decreto 71-2008 de

la Ley de Hidrocarburos, que permitía la prórroga de los contratos petroleros hasta por 15 años más, la entidad transnacional Perenco Guatemala Limited planteó al Ministerio de Energía y Minas su interés en prorrogar por 15 años el contrato de operaciones petroleras de explotación número 2-85. Dicha prórroga fue firmada el 4 de febrero de 2010.

El presidente de la República, Álvaro Colom, reunido en Consejo de Ministros, mediante el Acuerdo Gubernativo 214-2010 aprobó el Contrato de Modificación, Ampliación y Prórroga del Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación número 2-85; omitiéndose el plazo de 25 años improrrogables establecido en el contrato 2-85 amparado por la Ley de Hidrocarburos sin la reforma. La decisión del presidente no contó con el refrendo de los 13 ministros de Estado: los ministros de Gobernación, de Cultura y Deportes y de Ambiente y Recursos Naturales hicieron constar su voto razonado adverso. A pesar de los votos en contra, el Acuerdo 214-2010 fue

3. Artículo 5 del Decreto 5-90 del Congreso de la República de Guatemala.

publicado el 27 de julio de 2010, entrando en vigor ese mismo día.

Derivado de lo anterior, la USAC reaccionó interponiendo acciones relacionadas con la conservación del Biotopo Protegido Laguna del Tigre-Río Escondido a través del Consejo Superior Universitario (CSU).

En agosto del 2010, la USAC planteó una Acción Constitucional de Amparo ante la Corte de Constitucionalidad y en el mismo mes y año, volvió a accionar en contra de la vigencia del Acuerdo 214-2010, esta vez por medio de una Acción de Inconstitucionalidad General Parcial, ante el máximo tribunal constitucional, que resolvió improcedentes las acciones planteadas. En relación con la sentencia del amparo, la decisión fue dividida al razonar su voto disidente dos de los cinco magistrados.

Por último, en octubre de 2011, el Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC), trabajó articuladamente con la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la USAC y el Cecon, una petición que fue presentada por los miembros del Consejo Superior Universitario ante la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos, en la cual expusieron las violaciones cometidas por el Estado de Guatemala (miembro de la OEA), al firmar el Contrato de Modificación, Ampliación y Prórroga del Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación número 2-85, contenido en el Acuerdo 214-2010.

Recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación

Sumado a las diligencias realizadas por la USAC en su momento, el 29 de enero de 2016 la Procuraduría General de la Nación (PGN) emitió el dictamen número 146-2016 en el cual hace una reseña de los antecedentes en relación con el interés de Perenco Guatemala Limited ante el Ministerio de Energía y Minas en obtener la prórroga del Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación número 2-85, de conformidad con la reforma del Artículo 12 de la Ley de Hidrocarburos, suscrito el 4 de febrero de 2010 y el 14 y 20 de julio del mismo año, se suscribió la

modificación del contrato entre las partes referidas, mismo que fue aprobado por el presidente de la República en Consejo de Ministros por el Acuerdo Gubernativo 214-2010. (Procuraduría General de la Nación, 2016)

En el dictamen la PGN hace referencia a la resolución número 38 de fecha 18 de septiembre de 2015, que hace alusión al traslado del expediente tres años después para conocimiento de la Secretaría General de la Presidencia y emisión del dictamen pertinente. Llama la atención el retraso en el traslado del expediente considerando que el hecho encuadra con el plazo de prescripción para declarar lesivo el contrato en referencia, según lo establece el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República, dejando sin efecto por prescripción del plazo, la responsabilidad del presidente de la República de declarar en su momento la lesividad del contrato, esto en concordancia con el Artículo 17 b) de la Ley del Organismo Ejecutivo.

En secuencia, la PGN refiere que conoció la resolución emitida en enero de 2016 por la Dirección de Gestión Ambiental

y Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, en la cual resuelve no aprobar el Diagnóstico Ambiental en Categoría "A" del Proyecto denominado «Diagnóstico del Impacto Ambiental del Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación 2-85 y su modificación, ampliación y prórroga, ubicado en el municipio de San Andrés, departamento de Petén, Guatemala».

En el dictamen la PGN puntualiza en la prescripción de declarar para el Estado de Guatemala lesiva la ampliación y modificación del contrato 2-85, por vencimiento del plazo. Asimismo, resuelve presentar la denuncia pertinente para esclarecer si hubo responsabilidad penal por no atender en tiempo la solicitud del Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (Calas).

A pesar de que la PGN recomendó en el dictamen a la entidad Perenco Guatemala Limited, abstenerse de continuar el proyecto hasta que cuente con la aprobación del diagnóstico de impacto ambiental por parte del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, la prórroga y las modificaciones fueron aprobadas.



La fotografía muestra la tala por las invasiones en el Biotopo Laguna del Tigre. (Fotografía: Manuel Morillo)

Omisión de estudios de impacto ambiental y sus consecuencias

Existen diversos estudios que dimensionan los impactos que ocasiona la explotación de petróleo en Guatemala, especialmente cuando no se realizan los estudios de impacto social y ambiental. Realizando

el bosquejo, sin desvalorar los diferentes estudios, se concentra el desarrollo del tema en la premisa contenida en el informe titulado «Perenco explotar petróleo cueste lo que cueste. Informe sobre las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la empresa Perenco Guatemala Limited.»

El estudio evidencia los impactos directos que causa la explotación de petróleo en el medio ambiente:

(...) este primer estudio reveló los impactos de la explotación petrolera sobre el medio ambiente, y en particular las emisiones excesivas de óxido de nitrógeno y de óxido de azufre en el aire, así como la contaminación de las aguas. Un biólogo estadounidense puso también en evidencia la presencia de hidrocarburos en ciertas aguas de superficie del Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT), indicando que la contaminación de las aguas debida al petróleo genera entre otros, daños genéticos a los peces y especies acuáticas (...) (Collectif Guatemala, 2011, p. 30).

El estudio cita a la organización Parkswatch, que delimita los impactos sobre el medio ambiente producto de la explotación petrolera en el PNLT, indicando lo siguiente:

(...) contaminación del aire y del suelo, tala de árboles para la construcción de los pozos (deforestación), reducción anormal del número de pájaros cerca de los pozos, apertura de brechas,

caminos y carreteras, en especial para el mantenimiento del oleoducto y permitiendo la instalación de las comunidades (deforestación e «invasiones», deforestación, quema de partes del bosque por las comunidades instaladas, irresponsabilidad de la empresa con respecto a la colonización humana del PNLT.

Analizando el estudio citado, se identifican otros problemas cuya génesis se da por la falta de los estudios de impacto socioambiental, que, resumiendo, han manifestado la expansión de la frontera agrícola y ganadera e incendios por las invasiones y la tala de árboles, la utilización del agua de los humedales para resfriar la infraestructura con materiales peligrosos de vuelta contaminada a los humedales.

En cuanto al aire, su contaminación por la producción de anhídrido carbónico por la explotación del petróleo produce lluvia ácida que corroe las láminas e impacta seriamente en la flora, la fauna y la salud humana, ocasionando serios daños en la salud ambiental y la salud humana.

En relación con los efectos en la salud, el informe describe algunos síntomas presentados en las personas de la comunidad La Libertad en Petén: (manchas en la piel, problemas de salud en la vista, en la garganta, cáncer, dolores de cabeza, mareos y náuseas). Seguido a estos daños están las inconformidades de las comunidades aledañas por el incumplimiento por parte de Perenco Guatemala Limited de los compromisos contraídos a nivel social y de desarrollo de las comunidades.

El problema central del cual derivan las dificultades identificadas y otras listadas por diferentes documentos, radica en el incumplimiento de los estudios de impacto socioambiental y de que cuando estos se realizan, son costeados por Perenco Guatemala Limited, aunado a lo anterior está el desinterés institucional de exigirlos y evaluarlos.

A manera de conclusión

La síntesis de los antecedentes descritos y analizados, demuestran fehacientemente

que el contrato 2-85 nace a la vida jurídica vulnerando la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes especiales aplicables, tratados y convenios internacionales suscritos por Guatemala en materia de ambiente y de derechos humanos y garantías inherentes a la persona, específicamente por los impactos en la salud humana y en la salud del medio ambiente.

Los efectos de las antinomias jurídicas que contiene el contrato 2-85 son aplicables a la prórroga de este y a la iniciativa de ley 6021; evidenciando que dichos contratos no debieron nacer a la vida jurídica, por ende, en el pleno de diputados debe prevalecer la jerarquía establecida en el Artículo 175 y 46 de la Carta Magna y archivar la iniciativa de ley objeto de este análisis.

El Biotopo se encuentra dentro del Parque Nacional Laguna del Tigre y en conjunto forman parte de la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera Maya. Además, por sus valiosas características naturales, desde 1990 el parque es uno de los siete sitios Ramsar de Guatemala, reconocido como un humedal de importancia internacional por la Convención Ramsar.

De darse estas modificaciones se afectaría directamente al Biotopo Protegido Laguna del Tigre-Río Escondido, administrado por el Centro de Estudios Conservacionistas (Cecon-USAC).

Referencias

Iniciativa de Ley 6021. Iniciativa que dispone aprobar reformas a la Ley de Hidrocarburos, Decreto Ley número 109-83. 19 de enero de 2022.

Decreto 68-69. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. 5 de diciembre de 1986.

Decreto 5-90. Decreto que declara Área Protegida la "Reserva Maya" del departamento de Petén. 5 de febrero de 1990.

Collectif Guatemala. (2011). *Perenco explotar petróleo cueste lo que cueste. Informe sobre las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la empresa Perenco Guatemala Limited.*

https://collectifguatemala.org/IMG/pdf/informe_perenco_collectif_guatemala.pdf

Escalón, S. (2016). Nadie controla a Perenco, y la Procuraduría le dice que se detenga. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/nadie-controla-perenco-y-la-procuraduria-le-dice-que-se-detenga>

Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). Glosario de términos petroleros. *SENER*.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8317/GLOSARIO_DE_TERMINOS_PETROLEROS_2015.pdf