

10.—FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD POLITICA

Afirmaba José Carlos Mariátegui en sus "Siete Ensayos de interpretación de la realidad Peruana" que "el fin histórico de una descentralización no es secesionista sino, por el contrario, unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva".

La progresiva absorción fiscal y administrativa que el Estado, tanto en lo nacional como en lo departamental ejerce sobre la provincia, debilita cada día más la unidad del país. La forma inequitativa y caprichosa con que se distribuye el presupuesto, estimula vivamente a las comarcas a su autonomía política. La creación de las nuevas entidades administrativas colombianas ha probado hasta la evidencia lo benéfico que es para el país. Córdoba y Caldas no serían lo que hoy representan social y económicamente, sino se hubieran separado de Bolívar y Antioquia. La provincia es la nación misma y si ésta se supera vigorosamente, la única beneficiaria es la república. Entre más se equilibre el progreso de las apartadas comarcas, más fuerte será la cohesión política del país. Terminamos este estudio con las palabras dirigidas por Miguel Antonio Caro al Congreso de 1897: "Unidad política y legislativa, con todo lo que concurre a dar fuerza, honor y respetabilidad a la nación reconstruída, y asegurar la paz y el bienestar común, su progreso económico, sin detrimento alguno de la autonomía fiscal de las secciones".



ECONOMIA

PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA DEL PETROLEO EN LA AMERICA LATINA Y ESPECIALMENTE EN COLOMBIA (*)

POR ALBERTO REVOLLO BRAVO

Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

He querido dejar consignadas en esta conferencia mis impresiones adquiridas a través de los años de estudio sobre la legislación petrolera, de cátedra universitaria y de experiencia en el ramo.

PROBLEMAS LATINOAMERICANOS

Para comenzar a fondo sobre los temas de la misma, y siguiendo su orden, voy a hacer primeramente un somero estudio de la situación de los países latinoamericanos con respecto a la industria del petróleo.

El petróleo es la fuente de energía más importante con que cuenta el hombre. Si bien es cierto que la energía nuclear puede superarlo en el futuro, la realidad es la de que en la hora, presente el imperio del petróleo subsiste, y el día en que la energía atómica pueda ser utilizada industrialmente podemos estar seguros de que no logrará desplazar al oro negro, así como éste no desplazó al carbón. Sería una fuente más, pero no la única.

Todos los países en mayor o menor grado se han interesado en desarrollar la industria del petróleo en su territorio. Unos lo han conseguido con sus recursos de capital propios y otros a través de

(*) Texto de la Conferencia dictada en el Aula Máxima del Colegio Mayor del Rosario en el mes de agosto de 1959.

la importación de ellos. En el caso concreto de Latinoamérica, casi todas las naciones que conforman ese concierto han apelado a las compañías foráneas, aunque hay algunas que han adoptado una política de nacionalismo cerrado o de conservación absoluta de sus reservas para el futuro. Los resultados obtenidos por estos últimos son de beneficio muy relativo, como tendremos oportunidad de verlo adelante.

Los países que componen a Latinoamérica son todos en mayor o menor escala, subdesarrollados. Por tal motivo, dadas las características propias del subdesarrollo, carecen de capitales para incrementar la explotación de sus recursos naturales, debiendo obtener esa fuente de aquellos otros, especialmente de Estados Unidos, que sí están en capacidad de prestarlos. Pero no se crea que esa gran Nación debe constituirse en institución de beneficencia. Los norteamericanos invierten fuertes sumas de dinero en Latinoamérica, y también en otras partes del globo, siempre y cuando existan condiciones mínimas de rentabilidad y de seguridad política para sus inversiones. La industria del petróleo tiene riesgos propios tan grandes, como adelante veremos, y es tan aleatoria, que exige una serie de medidas estatales complementarias en los países que reciben la importación de capital, que garanticen ese mínimo de condiciones. Por otro lado, la legislación de la mayoría de los Estados Latinoamericanos busca la atracción de las inversiones petrolíferas, y de acuerdo con los resultados alcanzados se puede medir la bondad de cada sistema legal.

Las necesidades de consumo de energía de la América Latina vienen aumentando en forma vertiginosa. De acuerdo con los estudios realizados en 1958 por la Cepal, ese consumo que en términos de equivalencia de petróleo se ha duplicado en los últimos 20 años, se calcula que aumentará en un 50% para 1965. Del total calculado le corresponde atenderlo al petróleo y al gas natural en las 2/3 partes. Como consecuencia de ello, las inversiones para buscar el petróleo que requerirá esa mayor demanda de energía deben incrementarse en forma intensiva. Para atender la demanda en referencia, la Cepal estima que entre 1955 y 1965 tendrán que invertirse en nuevas fuentes las siguientes sumas en dólares, teniendo en cuenta su valor intrínseco en 1954: \$ 5.433 millones para desarrollo eléctrico; \$ 4.023 millones para actividades petrolíferas y 139 millones para producción de carbón.

¿De dónde van a sacar esas fabulosas cifras países subdesarrollados, que casi todos tienen una balanza de pagos impresio-

nantemente desequilibrada? La respuesta es muy sencilla. Ese dinero deben conseguirlo a través de las instituciones bancarias que existen especialmente en los Estados Unidos al efecto. Pero en cuanto al petróleo, la única fuente de capital, o casi la única, proviene de las compañías capitalizadas en estas Naciones. Sería aconsejable entonces adoptar una política de hostilidad hacia ellas, que retrotrayera a estos pueblos al uso de la leña?

Las Repúblicas Latinoamericanas que necesitan incrementar las explotaciones petrolíferas tienen en su contra el hecho de que se han venido descubriendo yacimientos en el Lejano Oriente de una riqueza y potencialidad realmente sorprendente, lo cual pone en peligro que los capitales del petróleo se desvíen hacia los países de esa región del mundo. Por eso yo no vacilaría en recomendar, especialmente para el caso colombiano, que se atraiga por todos los medios posibles la importación de divisas destinadas al petróleo, debiéndose tener siempre de presente que el criterio que debe prevalecer es el de que el aumento de la producción petrolera no es principalmente para obtener nuevas fuentes de recursos rentísticos al Estado, sino que debe pensarse que él constituye factor esencial e irremplazable para el fomento y desarrollo económico.

Veamos, aunque sea brevemente, cuál es el estado de la industria petrolera en algunos países latinoamericanos:

Argentina

Este país ha sido hostil a la importación de capitales extranjeros para el desarrollo de la industria petrolífera. Casi todos los comentaristas internacionales coincidieron en afirmar que una de las causas de la caída de la dictadura de Perón fue el sentimiento chauvinista que se despertó con motivo de las intenciones de ese dictador para entrar en negociaciones especiales con la Standard de California en el año de 1955. Si bien es cierto que se ha permitido la continuación de los trabajos de las compañías extranjeras ya existentes, no se les deja extender su radio de acción. Tiene una institución oficial denominada "Yacimientos Petrolíferos Fiscales", que es la encargada de administrar la riqueza petrolífera y que tiene algunas explotaciones desarrolladas, y además está refinando. Como resultado de su política de nacionalismo extremo este país se encuentra en la situación que se puede apreciar por los siguientes datos: en 1957 hizo importa-

ciones por un total de 1.300 millones de dólares, y exportó solamente 970 millones, lo cual arrojó un déficit en la balanza de pagos de 330 millones de dólares, de los cuales el 96% fue por concepto de importación de petróleo; en 1958 produjo 94.800 barriles diarios, pero consumió 257.730 dejando un saldo desfavorable de 162.930 barriles por día que debe conseguir en el mercado internacional, inclusive en Rusia. La situación de Argentina significa que aproximadamente el 33% de sus exportaciones tiene que dedicarlo a comprar petróleo en el exterior. Sin embargo, el actual Presidente Frondizi está tratando de conseguir la ayuda de capital extranjero por cuantía de 1.000 millones de dólares a fin de producir petróleo siquiera para su propio consumo.

Brasil

Desde 1938 esta nación implantó una rígida política nacionalista, y formó una compañía estatal denominada "**Petrobras**", encargada de todas las labores de la industria. Sus importaciones de petróleo le valieron 275 millones de dólares en 1956, cifra que aumentó posteriormente a 500 millones de dólares, creciendo año tras año el déficit de su balanza, máxime con el incremento de los consumos, que es indefinidamente superior al de su producción, la cual sólo alcanza a abastecer el 10% de sus necesidades.

México

Desde 1917 este país adoptó las primeras medidas en su Constitución de Querétaro para adelantar una política nacionalista, habiendo expropiado posteriormente las concesiones petrolíferas que había dentro de su territorio, e iniciando la nacionalización en 1938. Al nacionalizar el petróleo creó la entidad estatal denominada "**Pemex**", que se encargó de la explotación de todos los yacimientos mexicanos; a pesar de haber logrado más que duplicar su producción, actualmente, y desde 1948, tiene que importar petróleo y refinados debido al enorme incremento de su consumo; hoy en día esas importaciones le cuestan alrededor de 100 millones de dólares al año, suma inferior a sus exportaciones. **Pemex** se dedicó a una política de abaratamiento de los derivados, en su afán de sustraerse a las leyes económicas que regulan el mercado mundial de esta sustancia. La consecuencia de esta medida no pudo ser más desastrosa, pues debido a esta po-

lítica de subsidios indirectos, que a nadie benefician, llegó a un estado de descapitalización realmente alarmante, a tal punto que a partir del primero de enero de 1958 se vió forzada a decretar un alza en los combustibles en un promedio del 60% de los precios anteriores, con la esperanza de conseguir por este camino su propio capital para ensanchar sus actividades.

Los tres anteriores países son los que se han dedicado a una política nacionalista extremada, con las consecuencias que hemos visto. En cambio otros Estados de la América Latina han adoptado un sistema de puertas abiertas al capital extranjero, y he aquí los resultados por ellos obtenidos:

Bolivia

Este país, debido a su situación geográfica dentro del continente y a su topografía abrupta, tiene condiciones desfavorables para el incremento de su industria petrolera. En 1937 expropió la única concesión existente que estaba a cargo de la **Standard Oil of Bolivia**. Sin embargo en 1956 dictó un nuevo código de petróleos con normas encaminadas a atraer por diversos estímulos la importación de capital extranjero.

El país está dividido en cuatro zonas, una de ellas asignada a la empresa oficial denominada "Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos", creada en 1936, entidad que en 1958 produjo 9.000 barriles diarios; hasta esa misma fecha las compañías extranjeras no habían logrado poner en explotación ningún campo; sin embargo, ellas invirtieron en los años de 1957 y 1958, 30 millones de dólares en actividades exploratorias. Esta institución estatal también sufrió como **Pemex** las consecuencias de la descapitalización por haber mantenido en años anteriores precios a sus productos que no correspondían a la realidad económica internacional. Por otro lado, Bolivia ha tratado de atraer capital brasileño, y al respecto ha celebrado varios convenios para la explotación de algunas zonas limítrofes.

Este país exporta una cuarta parte de su producción en crudo, a ciudades de naciones vecinas, pues a pesar de poseer cinco refineries, ellas no están en capacidad de procesar toda la producción, ya que carece de medios para adicionar las mismas, aunque la capacidad de diseño sea mayor de lo que actualmente refinan. Como consecuencia, le ha tocado importar algunos derivados. El mayor problema de Bolivia consiste en el transporte de su

petróleo por ser un país mediterráneo; el día que tenga excedentes para exportar deberá hacerlo a través de alguno de los países limítrofes.

Perú

Esta República se caracteriza por tener una moderna legislación petrolera, con incentivos para atraer capital foráneo. El país está dividido en tres zonas, variando entre ellas las condiciones para el otorgamiento de las concesiones. Si bien es cierto que en años anteriores fue exportador, en la actualidad tiene un pequeño déficit de producción, el cual muy seguramente logrará saldar ante el extraordinario incremento de las labores de exploración a través de compañías extranjeras. En este país también existe una institución nacional de carácter semi-privado o mixta, denominada Compañía de Petróleo "Ganso Azul". Posteriormente se creó una empresa petrolera netamente fiscal.

Venezuela

Es esta realmente una potencia mundial petrolera. Tanto la política nacionalista de México, como la adoptada transitoriamente por nosotros cuando se expidió en 1927 la llamada Ley de Emergencia, que suspendió todos los procesos de contratación, la favorecieron, pues las compañías que operaban en México y aquí se trasladaron a dicho país y obtuvieron un éxito resonante al encontrar un gobierno que les abrió las puertas y una naturaleza elevadamente propicia.

Algunas personas se preguntan por qué razón estamos en inferioridad de condiciones de producción respecto a ese país. La razón no es otra que la de que la providencia fue más dadivosa en él que con Colombia. Baste con considerar que la producción de la antigua concesión de Mares fluctúa alrededor de los 28.000 barriles diarios, con mucho más de 1.000 pozos. En cambio, en Venezuela esa cantidad de barriles se puede conseguir con tres o cuatro pozos solamente. Ello justifica que en esa nación se hubiera invertido capital extranjero en 1954 por un total de 3.452 millones de dólares. En 1958 Venezuela produjo cerca de tres millones de barriles por día, y su consumo no pasó seguramente de 150.000 barriles diarios. En consecuencia, el margen de exportación es extraordinario, habiendo podido el gobierno acometer con

sus entradas por concepto de petróleos obras de progreso económico, como una planta petro-química de 300 millones de dólares, una planta siderúrgica de 200 millones de dólares, ampliación de la red de ferrocarriles por 300.000 millones, plantas hidroeléctricas por la misma cantidad, y una red telefónica nacional con costo de 50 millones.

En 1956, el gobierno venezolano recibió por concepto de regalías, impuestos y licitación de concesiones la no despreciable suma de 672 millones de dólares.

Países Centroamericanos

Honduras, Panamá, Guatemala, Costa Rica, etc., han abierto sus puertas al capital extranjero. Como consecuencia en sólo Guatemala estas compañías invirtieron en 1957 aproximadamente 9 millones de dólares en labores exploratorias sin resultado, doblándose esa cifra en el año de 1958, también sin éxito.

SITUACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN COLOMBIA

Habiéndose visto someramente la situación general de la industria del petróleo en Latinoamérica, vamos a analizar, en forma un poco más detallada, aunque no exhaustiva, el estado actual de nuestra actividad petrolera.

Indudablemente Colombia en los actuales momentos está en una situación bastante buena en relación a otros países Latinoamericanos en lo que al tema se refiere. El país es productor y refinador en la cantidad suficiente para abastecer sus propias necesidades, quedándole un remanente apreciable para la exportación, especialmente de crudo. Las importaciones se limitan a pequeñas cantidades de gasolina de aviación; así, en 1958 de una producción total de 46.900.719 barriles tuvimos para exportar 23.081.565 barriles.

Por otro lado, el aumento de nuestra producción en los últimos años ha sido verdaderamente halagueño. Con efecto, en el año de 1946 la producción total anual fue de 22.514.862 barriles de 42 galones, y ya en 1950 subió a la cifra de 34.059.343 barriles, dando un salto apreciable en 1951, pues llegó a la cantidad de 38.398.097; la diferencia entre los dos guarismos anteriores significa que la producción diaria de 1950, que era de 93.313 barriles, subió en el año siguiente a 105.200 barriles. En 1952 el aumen-

to fue casi imperceptible, pero al año siguiente es totalizó la cifra de 39.430.461 barriles. En el año de 1954 el aumento fue insignificante y en 1955 por el contrario hubo una pequeña disminución en relación con el año anterior. Pero luego vino el año de 1956 en el cual la producción alcanzó la no despreciable cifra de 44.031.091 barriles, que subió en 1957 a 45.744.446 barriles y en 1958, como arriba vimos, a 46.900.719. De acuerdo con el último dato el país está produciendo 128.495 barriles diarios.

En las anteriores cifras se puede apreciar que la producción de 1946 que era de 22.514.862, se aumentó a un poco más del doble en 1958.

Ese aumento considerable obedece a múltiples factores de diversa índole. Pero sin lugar a dudas el que ocupa lugar de eminente predominio es el de nuestra legislación. Colombia tiene un estatuto legal de gran amplitud que ha permitido en los últimos años que mayor cantidad de capital extranjero se vincule a nuestra explotación petrolera. Si bien es cierto que ese estatuto es de los mejores de latinoamérica, sin embargo, requiere algunas modificaciones de las cuales hablaré posteriormente.

Es corriente oír decir que la explotación de nuestras riquezas petrolíferas por parte de las compañías extranjeras es muy poco lo que está dejando al Estado y menos a la economía del país. Esto, que no es cierto, demuestra una total ignorancia de los más elementales principios de la ciencia económica, pues no solamente por la entrada fiscal se debe medir la importancia de una actividad cualquiera, sino también por la relación que la misma tenga en beneficio de otros factores de producción y en las diversas clases sociales. En el magnífico estudio realizado por los economistas Miguel Fadul y Enrique Peñalosa sobre los aportes de la industria petrolera al país se encuentran cifras y datos que sirven para desmentir o sacar de la ignorancia a quienes piensan tal cosa. Si por el aspecto simplemente fiscal se habla, diremos que el Estado Colombiano recibió de las explotaciones de las compañías petroleras entre regalías, impuestos y demás entradas fiscales en el año de 1958, la apreciable cantidad de \$ 154.000.000, sin contar la participación que le correspondió en Ecopetrol. Y las compañías pagaron a otras personas en el mismo lapso lo siguiente: En regalías a particulares 9 millones de pesos; en jornales a los trabajadores \$ 52.300.000.00; en sueldos a empleados \$ 97.200.000.00; intereses \$ 2.300.000.00; en arrendamientos \$ 5.200.000.00; en prestaciones sociales \$ 41.300.000.00; en otros suple-

mentos al salario \$ 31.500.000.00; y en compras de artículos y servicios nacionales la cantidad de \$ 210.200.000.00. Si no fuera porque de las regalías la nación sólo recibe el 45%, pues el resto lo distribuye entre los Departamentos y Municipios, se podía afirmar que el año pasado los gravámenes a la industria del petróleo contribuyeron a los gastos públicos del presupuesto en proporción aproximada al 9% y de los otros pagos efectuados por los petroleros el Estado también se benefició al gravar a quienes los recibieron.

Los anteriores datos significan que en total en el año de 1958 las compañías petroleras, excluyendo a Ecopetrol, pagaron \$ 603.900.000.00, que fue su contribución al ingreso nacional. Qué otra actividad industrial o comercial puede mostrar cifras que siquiera se le parezcan? Eso demuestra que es necio por decir lo menos afirmar que Colombia no recibe nada de la explotación de sus petróleos. Y como también se podría afirmar que no estamos recibiendo beneficios, si gracias a las compañías petroleras vastas regiones selváticas del país se han abierto a través de las carreteras de penetración que ellas construyen y al mismo tiempo las han saneado de plagas tropicales? Por otro lado, en virtud de su operación tenemos hoy en día un abastecimiento completo de los combustibles, con excepciones insignificantes. Que no se diga para controvertir esta afirmación, que una de las refinerías, la más grande, es del Estado, pues ella la adquirió de una compañía por reversión de un contrato de concesión, aunque después el gobierno la amplió.

Atinadas son al respecto las frases del economista Miguel Fadul en un artículo publicado en la Revista del Petróleo N° 90. Dice así: "Desde el punto de vista económico, la única diferencia entre una inversión de propiedad extranjera y una de propiedad colombiana, es el destino de las utilidades. La inversión extranjera trae un capital a Colombia, que rinde una utilidad la cual será remesada al exterior. Eso corresponde por lo general a un 10% anual o menos, de capital, en tanto que los otros beneficios que alcanzan al 90%, quedan en Colombia, ya sea de inversión extranjera o colombiana. Porque el beneficio que brinda una inversión a cualquier país es fundamentalmente el valor agregado, o sea el monto de los salarios que se pagan en el país, las mercancías y otros artículos de producción nacional que se compran; los intereses que se pagan dentro del país; los impuestos directos o indirectos con que contribuyen las empresas; los ser-

vicios de transportes, seguros y otros que compran, y para no hacernos interminables, las regalías de cualquier naturaleza que queden en el país de explotación”.

La importación de capitales es vital para la economía de cualquier país. Los Estados Unidos se hicieron poderosos gracias al concurso de moneda europea en el siglo pasado. Ya para estos países subdesarrollados nada más ventajoso y también nada más agradable —digámoslo con franqueza— que el ahorro que hagan otros países desarrollados a plenitud, el cual implica siempre un sacrificio, nos sirva para desarrollar la explotación de nuestros recursos naturales. Y debemos tener muy presente que aún en el caso de que nuestra situación económica fuera más favorable, hay tal cúmulo de necesidades que atender y tal cantidad de consumos que abastecer, que si nos dedicáramos a desarrollar por nuestra propia cuenta la industria petrolera tendríamos que distraer gran cantidad de recursos para ello, aplazando inversiones vitales para el país. También los beneficios sociales con las explotaciones petroleras que se han adelantado con capitales que no son nuestros, son enormes. La industria petrolera nacional en sus diversas ramas tuvo a su servicio en enero de 1959 un promedio de 11.084 obreros, que son los mejor pagados del país, encontrándose a una distancia muy apreciable en relación con los trabajadores de otras industrias que les siguen en turno por este concepto; y los empleados que ocupó ascendieron a 3.545. Totalizando estos datos se ve que en el mismo lapso el personal que deriva su subsistencia de las compañías asciende a 14.629, de los cuales alrededor de 14.000 son colombianos y el resto, aunque de nacionalidades extranjeras, como no se viste con ramas ni se alimenta de aire, gasta gran porcentaje de su salario en Colombia.

En las anteriores cifras no se tuvo en cuenta el personal de la Empresa Colombiana de Petróleos, que asciende a 2.336. Por el hecho de que casi todos los datos estadísticos se tomen excluyendo a esta Institución no debe pensarse que es porque se quiera aislar o apartar como organismo que no ha recibido ningún beneficio de las compañías extranjeras. Todo lo contrario, pues no podemos olvidar que Ecopetrol, que es una empresa poderosa y próspera, se creó a raíz de la reversión de la concesión de Mares, cuando la Tropical Oil Company entregó gratuitamente al Estado un campo en plena producción, todas las instalaciones para proseguirla, una refinería, etc. El Gobierno solamente tuvo que gas-

tar inicialmente una insignificante suma para la organización burocrática previa a dicha reversión.

Pero a pesar de todas las demostraciones sobre el beneficio que recibe el país de la industria petrolera privada, hay gentes que quieren, de buena fe unos, malévolamente otros, que el Estado asuma la explotación directa y exclusiva de nuestro petróleo. Para los que desean que la industria del petróleo se nacionalice, los hombres sensatos les preguntan: vamos a expropiar las actuales concesiones sin indemnización? O si el camino que se escoja es el de un país honrado, con qué vamos a pagar dicha indemnización? Con qué vamos también a pagarles a las compañías no sólo los gastos que hicieron en el descubrimiento de los campos hoy explotados, sino aquellos que se hicieron sobre zonas estériles? Porque no hay que olvidar que a una compañía concesionaria que tenga una explotación no se le puede separar su patrimonio vinculado a la misma y el patrimonio que ha gastado y sigue gastando en buscar nuevas fuentes de energía.

Supongamos que no vamos a nacionalizar el petróleo a través del tortuoso camino de las expropiaciones, sino simplemente por el sistema de establecer que fuera de los contratos vigentes no se podrán otorgar nuevas concesiones. Actualmente tenemos un gran margen de exportación de crudos, pero dado el crecimiento vertiginoso del país, a la vuelta de pocos años vamos a necesitar nuevas fuentes de petróleo para abastecer las necesidades futuras. Como el nacionalismo no permitirá nuevas importaciones de capital, de dónde vamos a sacar los dólares necesarios para que la Empresa Colombiana de Petróleos tome a su cargo esa responsabilidad? Si en los actuales momentos estamos tratando con muchas dificultades de conseguir préstamos en el exterior para hacer inversiones en obras y empresas de desarrollo económico imprescindibles e inaplazables para el país, y que no estamos en capacidad de acometerlas con nuestros propios recursos, sería pueril, por decir lo menos, pretender aumentar nuestras necesidades de crédito para invertirlo en actividades petrolíferas.

También debemos hacer otras preguntas. ¿Con cuántos técnicos contamos para desarrollar nosotros solos nuestra industria petrolífera? ¿Vamos a traerlos del exterior? ¿En qué moneda los pagaríamos?

La única nacionalización posible y sensata debe hacerse lentamente a través de la Empresa Colombiana de Petróleos, no dejándola descapitalizar, y asignándole algunas zonas de las que

deberán devolver los nuevos concesionarios, tal como adelante veremos.

Es corriente oír la crítica de que no hay razón para que los colombianos consumamos derivados del petróleo a un precio equivalente al del mercado internacional de los productos, y sin tener relación con los costos internos; al respecto se puede decir que el valor por galón, por ejemplo, de gasolina, es de los más bajos del mundo. En Italia un galón cuesta \$ 5.50; en Francia \$ 5.47; en Alemania \$ 3.52; en Inglaterra \$ 3.16; en Bélgica \$ 3.01; en Uruguay \$ 2.27; en Cuba \$ 2.04; en Estados Unidos \$ 1.96; en Ecuador \$ 1.54; en México \$ 1.93; en Argentina \$ 1.59; en Brasil \$ 1.49; en Colombia \$ 0.98; en Venezuela \$ 0.79 y en el Perú \$ 0.74.

De los doce países citados Perú es el que vende más bajo; le sigue Venezuela y luego viene Colombia. Y nótese bien que el país que ocupa el cuarto lugar es Brasil, con un precio mayor en \$ 0.51 sobre el nuestro.

Pretender establecer en Colombia una autarquía petrolera no deja de ser iluso, pues la característica de esta industria es la de ser universal, que se rige por la ley de la oferta y la demanda mundial. México implantó precios propios, sin atender a esta circunstancia, con los resultados que ya vimos.

REFORMAS A NUESTRA LEGISLACION PETROLERA

A continuación me referiré a las reformas que deben introducirse a nuestra legislación de petróleos, de acuerdo con mi criterio personal.

1. Nacionalización total de la propiedad del petróleo

Antes de entrar a analizar este punto, debo aclarar que no debe confundirse la nacionalización del petróleo con la nacionalización de la industria del petróleo de que ya hablamos.

El régimen legal de la propiedad del petróleo en Colombia es mixto. Hay petróleo de propiedad del Estado y lo hay de propiedad de los particulares. Es de la Nación cuando se encuentra en terrenos baldíos o en terrenos que habiéndolo sido fueron adjudicados con posterioridad al 28 de octubre de 1873. Es de propiedad particular si se encuentra en terrenos que salieron legalmente del patrimonio del Estado con anterioridad a esa misma fe-

cha. También puede ser de los particulares si fue adjudicado como mina durante la corta vigencia del artículo 12 de la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal Nacional). En resumen, se puede afirmar que todo el petróleo es del Estado, a menos de encontrarse en terrenos que salieron de su patrimonio antes del 28 de octubre de 1873, o que hubieren sido adjudicados como mina en la forma ya vista. La primera de esta clase de propiedad es por accesión y la segunda por adjudicación.

La propiedad privada del subsuelo por accesión es muy discutible, tanto desde el punto de vista jurídico (material y formal), como desde el aspecto práctico. Yo personalmente la he combatido desde las posiciones oficiales que desempeñé en el ramo, así como en la cátedra universitaria. Pero como ésta no es la oportunidad de enumerar los argumentos que he esgrimido al efecto, me limitaré simplemente a dejar sentadas estas bases: a) Desde el punto simplemente teórico y doctrinario no creo que existan derechos adquiridos sobre el subsuelo frente a una legislación que nacionaliza las sustancias minerales, salvo el caso de que antes de esa nacionalización el yacimiento ya se hubiere descubierto y estuviere vinculado al patrimonio del particular presunto dueño, mediante actos materiales que demuestran su esfuerzo y su intención de explotar esa riqueza. b) Desde el punto de vista meramente formal, considero que la propiedad privada del subsuelo por accesión no pudo subsistir en Colombia una vez vencido el plazo de un año de que trata el artículo 5º de la Ley 38 de 1887, que quiso hacer el tránsito de la legislación anterior a la nueva de reservas para el Estado.

Pero el hecho evidente es el de que la Corte Suprema de Justicia, en su Acuerdo número 52 de 1919, declara (yo no estoy conforme con ello), que el artículo antes mencionado no era aplicable para el petróleo, y dijo que esta sustancia pertenece por accesión a los particulares dueños de terrenos adjudicados antes de la reserva. En mi sentir, la Corte hizo decir a la Ley que no solamente se respetan en Colombia los derechos adquiridos, sino también las expectativas. Pero repito, no es mi intención tratar más a fondo este tema. También es otro hecho evidente y sin lugar a discusiones que la jurisprudencia de la Corte fue aceptada posteriormente por el Congreso, en tal forma que de acuerdo con nuestra legislación vigente esa propiedad privada del subsuelo por accesión existe en el caso ya enunciado.

Sin embargo, la propiedad privada del petróleo por accesión le ha causado al país graves perjuicios, pues ha sido el origen de infinidad de pleitos que entran y estancan por periodos larguísimo el proceso de la celebración de contratos de concesión. Baste con considerar que si se formula una propuesta de contrato, los presuntos propietarios del petróleo inician las acciones en defensa de sus derechos adquiridos (añado que sin ningún esfuerzo), dando lugar a complicados litigios ante la Corte Suprema de Justicia, que demoran en resolverse luengos años. Mientras esto sucede, el posible yacimiento queda sin explotar. Esta situación se quiso corregir con la expedición del Decreto Legislativo número 3050 de 1956, pero sin que se atacara el fondo del problema. Con efecto, antes de ese Decreto la legislación petrolera establecía dos periodos para la defensa de los derechos adquiridos sobre el petróleo (insisto en que son adquiridos sin ningún esfuerzo). El primero de ellas era el término administrativo de oposiciones, que era de dos meses, durante los cuales el presunto propietario se oponía a que el Estado celebrara el contrato, pues él era el dueño del petróleo y no éste. Vencido dicho término comenzaba a correr el plazo de dos años para iniciar las demandas contra la Nación. Si se presentaba la oposición en el primer plazo, la tramitación se suspendía hasta que la justicia declarara de quien era el petróleo. Y si no se hacía la oposición, el trámite de la concesión continuaba. Pero es claro que si en el último término se presentaba demanda al Estado ante la Corte Suprema, el concesionario no adelantaba ningún trabajo hasta que este alto Tribunal declarara que el petróleo era de la Nación, pues no se iba a exponer a hacer inversiones en un yacimiento que no podía declararse de propiedad particular, desapareciendo el objeto jurídico de su concesión, máxime si se considera que la Nación está exonerada de cualquier responsabilidad en el caso de que el petróleo que ella contrate no le pertenezca.

El Decreto número 3050 de 1956 quiso establecer timidamente un remedo del sistema del contrato único de petróleos, que fue propuesto al Congreso en los años anteriores, y que consistía en que ninguna oposición o demanda al Estado suspendía los contratos de concesión, pues ya fuera el petróleo de la Nación o fuera de los particulares, el contrato que se celebrara continuaría vigente en virtud de que el Estado asumía la personería y representación del dueño. Claro está que la regalía se le pagaría a éste.

Y digo que fue un remedo tímido, pues lo único que se hizo fue limitar las oposiciones a los propietarios del petróleo que ya hubieren obtenido su declaración de tales, administrativa o judicialmente. Los presuntos propietarios, es decir, los que tuvieran títulos anteriores a 1873 (28 de octubre), no pueden oponerse a la celebración del contrato, sino simplemente deben demandar a la Nación para que se les reconozcan sus derechos, sin que tal demanda implique la cesación del trámite de la concesión. Pero puede subsistir el temor de adelantar trabajos en zonas discutidas o discutibles, aunque se celebre el contrato.

Como arriba lo expresé, el Decreto número 3050 no va al fondo del problema, el cual radica en la dualidad de propiedades sobre el petróleo. En mi modesta opinión, esa dualidad debe terminar, a fin de hacer la nacionalización general de esa sustancia. Al respecto he venido sosteniendo una fórmula viable, que no lesione los intereses creados por la Ley, la cual paso a exponer:

Anteriormente afirmé que la propiedad privada del petróleo se originó en la interpretación dada por la Corte Suprema de Justicia al artículo 59 de la Ley 38 de 1887, en el sentido de que no era aplicable a dicha sustancia. Tal artículo reza así: "En donde quiera que la propiedad de las minas hubiere sido del propietario del suelo, hasta el día siete de septiembre de 1886, en que empezó a regir la Constitución, cada uno de esos propietarios tendrá por un año, que se contará desde la fecha de esta Ley, un derecho preferente al de cualquiera otro individuo para buscar, catar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad. Pasado un año, las minas que hubiere dentro de esas heredades, serán denunciables por cualquiera, como pueden serlo todas las demás conforme a la Ley, con la excepción de que tratan los artículos 39 y 49 de esta Ley".

La norma legal anterior fue demandada como inconstitucional ante la Corte Suprema, organismo que en 1913 la declaró exequible. Por consiguiente, cuando en 1919 la Corte interpretó este artículo para decir que no era aplicable al petróleo, lo hizo, no desconociendo su fuerza jurídica (no podía hacerlo porque ya estaba declarado exequible), sino su radio de aplicación, pues consideró que la Ley no había querido referirse a la sustancia nombrada. Entonces, por qué no dictar ahora una norma legal semejante, mediante la cual se le de plazo a los presuntos propietarios del subsuelo para hacer revisar sus títulos, y en caso de no hacerlo dejarían de ser dueños del petróleo? El planteamiento

legal ya fue declarado conforme a nuestra Carta Fundamental en el año 1913, luego no habría violación de derechos adquiridos, y dictar en los actuales momentos una norma semejante al artículo 5º de la Ley 38 de 1887 equivaldría a poner nuevamente en práctica el principio consignado en el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, que dice: "Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva Ley".

Para reforzar la anterior fórmula debemos tener en cuenta que no es extraño en la práctica que los derechos de los particulares terminen al no hacerse uso de las acciones que se les otorgan dentro de un plazo determinado para que les sean reconocidos, pues en la legislación petrolera actual, el propietario del petróleo que deje transcurrir el plazo que tiene para demandar a la Nación pierde todos sus derechos a favor de ésta.

Si se llegare a adoptar una disposición legal como la que he propuesto, tendríamos que en el transcurso de pocos años se puede saber con certeza absoluta qué petróleo es de la Nación y cuál de los particulares, acabándose en breve tiempo la incertidumbre respecto de la propiedad petrolífera en el país. Pero la medida debe ser complementada con otra que imponga a los particulares reconocidos como dueños la obligación del laboreo de sus yacimientos en plazos prudenciales, so pena de perderlos a favor del Estado.

En cuanto a la otra clase de propiedad del petróleo por adjudicación proponemos que se adicione el artículo 6º del Código de Petróleos en el sentido de que si esas minas fueron abandonadas por el no pago del impuesto de anualidad o de estaca, no pueden ser reconocidas de propiedad del titular, porque el abandono es un fenómeno jurídico mediante el cual la propiedad minera revierte a la Nación, ante el incumplimiento de las condiciones resolutorias con que fue adjudicada. Y como en el caso del petróleo, al dejar de ser adjudicable pasó a la reserva nacional en condición de concesible, no pudiendo volver a salir de su patrimonio, no deben ser aceptadas las restauraciones hechas mediante el pago de los recargos del impuesto de estaca. Lo mismo debe aplicarse para el caso de incumplimiento de la obligación del laboreo impuesta por el Decreto-Ley 223 de 1932 que entró a regir a partir del 1º de enero de 1956.

2. Cambio del porcentaje de distribución de las Regalías

Actualmente la regalía de la Nación se distribuye en la siguiente proporción: a ésta el 45%, a los Departamentos donde se produce el petróleo el 50%, y a los Municipios el 5%. Pero indudablemente esa distribución no es equitativa, pues el Municipio, que es la base de la organización política de la Nación, está tratado en forma desventajosa. Ya es tiempo de que el país vaya pensando en modificar su tradicional desprecio por los Municipios, y deje de darle tanta importancia a los Departamentos, pues aquellos son realidades humanas y geográficas de importancia óptima, y en cambio éstos son divisiones políticas, más o menos caprichosas. En verdad un país lo componen sus núcleos humanos distribuidos en Municipios, y todos ellos forman el Estado, que es otra realidad viviente. En cambio los Departamentos son meras ficciones legales, que no deben tener, ni política ni económicamente, tanto poderío, en detrimento de la célula comunal. Otra cosa sería si tuviéramos un régimen federalista, en el cual dichos Departamentos serían Estados, que para buscar fines comunes y por tener un patrimonio histórico idéntico, se asocian para formar una Nación. Pero nuestra organización actual, en la forma que viene practicándose, nos presenta el panorama desconsolador de que los Municipios, realidad política de existencia física y natural, son núcleos humanos mendicantes, que no tienen en la mayoría de los casos los recursos suficientes para satisfacer las más elementales necesidades de la vecindad, teniendo la Nación que auxiliarlos para que presten, mal prestados, los servicios públicos. En cambio, la ficción legal denominada Departamento absorbe como un pulpo los ingresos que corresponden a aquellos, con el triste resultado de que los despilfarran, a tal punto que hoy día casi todos ellos están en quiebra fiscal. El Municipio, repito, no puede seguir siendo una entidad mendicante sino que debe tener participación por derecho propio de los bienes y rentas del Estado, en proporción a su contribución en la creación de ellos, a fin de que con recursos propios pueda atender las necesidades de sus habitantes, muchas de las cuales están a cargo de la Nación sin que a ella le competan.

3. Aumento del número de Becarios

Actualmente el Código exige que todo contratista de petróleos tiene que dar enseñanza técnica gratuita en sus explotaciones

hasta a tres alumnos. Esa obligación fué reglamentada y en parte modificada por los Decretos N° 2683 de 1953 y 916 del año en curso (1959). La necesidad de técnicos que tiene el país y de técnicos verdaderos en este ramo, hacen aconsejable aumentar el número de becarios.

4. Areas de Reservas Nacionales

El artículo 20 del Código de Petróleos estatuye que sólo constituirán áreas de reservas nacionales las zonas de concesiones de explotación que reviertan al Estado, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 165 de 1948. Esta Ley, que fué la que ordenó la creación de una empresa de petróleos de economía mixta, o en caso de no lograrse, una empresa netamente oficial, reservó todos los campos, oleoductos, y demás bienes que reviertan al Estado, así como los campos petrolíferos aledaños a los revertidos. Concretamente se refirió a la concesión de Mares. En desarrollo de esta norma el Decreto N° 1070 de 1953 declaró reservadas las zonas aledañas a dicha concesión, entendiéndose por tales las comprendidas entre los límites de la misma y una línea paralela circundante situada a una distancia de 35 kilómetros de esos límites. Este Decreto, que establecía simplemente una opción por cinco años a favor de la Empresa Colombiana de Petróleos, fué modificado por el Decreto N° 2390 de 1955, que adjudicó definitivamente esas zonas a Eco-petrol.

Pero indudablemente se hace necesario que existan zonas de reservas distintas a las de las concesiones que van a revertir.

El tema de las reservas para la explotación por parte del Estado ha dado lugar a los más candentes debates, no sólo en el país sino en el exterior. El señor H. Foster Rain, técnico contratado por nuestro Gobierno en 1929 para hacer un estudio de las bases de una nueva ley del petróleo, se expresaba en la siguiente forma: "El Estado no ha de preocuparse de si debe permitir el desarrollo de sus recursos petrolíferos, sino de hacerlo prudentemente y en la proporción conveniente". Pensamiento análogo expresó otro de los técnicos contratados, el señor Thomas H. Holland en las siguientes frases: "Si se me pusiera la siguiente alternativa: 1) Una política de conservación, y 2), una explotación inmediata, y si tuviera que escoger una de las dos, votaría por la segunda. Pero hay una vía media que tal vez sería más acertada. Un hombre con dinero lo divide cuerdamente en dos partes: una para

inversiones seguras de bajos dividendos, y la otra para inversiones más especulativas. Una política análoga sería la mejor en Colombia, y podría consistir en: 1) la reserva de ciertas áreas para un futuro lejano, y 2) la explotación liberal del resto, de acuerdo con las condiciones normales y a las ratas usuales".

Los expertos extranjeros contratados en 1929 aconsejaron dos sistemas de reservas: a) Una reserva global, como por ejemplo, la de todos los terrenos baldíos, y depósitos de petróleo situados al Este de la Cordillera Oriental; y b) reservas especiales y provisionales, consistentes en que por cada concesión otorgada, el Estado reservaría un área igual, continua o discontinua. El Gobierno acogió lo propuesto por la misión técnica y lo sometió al Congreso en el proyecto de Ley sobre Hidrocarburos. El artículo 22 de dicho proyecto, al hablar de la segunda clase de reservas, hechas por cada concesión otorgada, establecía el sistema de la contratación de las mismas mediante subasta pública. La comisión interparlamentaria encargada de estudiar el proyecto encontró a esta fórmula infinidad de inconvenientes, proponiendo más bien otra consistente en dividir el territorio nacional en zonas delimitadas por paralelos distanciados entre sí en 11.060 metros, teniendo como base el ecuador o círculo máximo; estas zonas estarían numeradas en series continuas empezando por la unidad, tanto las que quedaran al Norte de dicho ecuador, como las que estuvieran al Sur. Dividido así el país, se proponía que solamente podrían hacer propuestas los particulares en lotes de las zonas impares, quedando las pares como reservas, sobre las cuales se dispondría en leyes especiales el sistema de explotación.

A pesar de la movilización de la opinión pública en favor de las reservas provisionales, ya fueran adoptadas dentro de uno u otro de los sistemas propuestos, el Congreso Nacional, al dictar la Ley 37 de 1931, solamente hizo reservas globales en los siguientes sitios: en el Departamento del Norte de Santander y en las Comisarias de Arauca, Vichada y Vaupés; pero también dejó vigentes las determinadas en los numerales A y B del artículo 4º de la Ley 72 de 1925, que se referían en primer término, a toda la zona a lo largo de la Costa del Pacífico hasta la frontera con el Ecuador, en una faja de 20 kilómetros de ancho, además del mar territorial, y en segundo lugar, a una vasta porción del hoy Departamento del Chocó, que abarcaba toda la zona limitrofe con Panamá. Estas dos últimas zonas también estaban reservadas en el artículo 37 de la Ley 120 de 1919.

Al hacer el legislador las reservas antes enumeradas estableció que sobre las mismas podía el Gobierno celebrar contratos especiales, que requerían para su validez la aprobación del Congreso.

El sistema de las reservas debe buscar dos finalidades: en primer lugar, una previsión para el futuro, pues sería insensato festinar unas reservas naturales que no son recuperables. No sería nunca una política sana la de dedicarnos a explotar intensivamente todo nuestro potencial petrolero, porque si bien es cierto lograríamos llenar las necesidades de nuestro propio consumo, el abastecimiento excesivo de las necesidades de otros pueblos, aunque nos puede reportar algún bienestar, nos llevaría en años posteriores a la triste situación de no tener petróleo ni para nosotros mismos, debido al agotamiento de nuestras reservas. La otra finalidad que persigue el sistema de reservas es el de poder el Gobierno obtener mejores condiciones en los contratos que se realicen sobre zonas probadas o explotarlas directamente.

Considero que las reservas globales no son benéficas, pues la sustracción de vastas zonas de las labores investigativas conducen a que se tenga un desconocimiento absoluto de las condiciones geológicas de la región reservada, en tal forma que el día en que hubiera que hacer uso de ellas, las labores de búsqueda serán más difíciles y costosas que lo común.

Lo primordial, en todo caso, es que el país tenga asegurado su propio abastecimiento de petróleo, y no se vea forzado a distraer parte de sus recursos en moneda extranjera en atender un déficit de producción. Este ideal no se conseguiría con rígidos sistemas de reservas. Pero también es importantísimo que haya buena cantidad de crudos o de refinados para exportar, no sólo por los beneficios económicos, sociales y fiscales que ello apareja, sino porque debemos considerar, en todo momento, que los capitales extranjeros vinculados al país en esta industria buscan beneficiarse, cosa que no podrían hacer con una producción restringida, que inclusive no le alcanzaría para amortizar los ingentes costos de exploración y explotación y recuperar la inversión.

Hechas todas las anteriores consideraciones debo declarar que soy partidario de la reforma propuesta por el ex-ministro Jorge Ospina Delgado en el artículo 4º del proyecto de Ley por él presentado a la consideración del Congreso, pues considero que la

mejor política de reservas y la más sana es la que se puede implantar por el sistema expuesto en dicho artículo del proyecto que le da carácter permanente al Decreto Legislativo N° 1262 de 1956 y al mismo tiempo lo reglamenta.

Con efecto, dicho Decreto estableció que a partir de su vigencia, los terrenos materia de propuestas que fueron desistidas o abandonadas, o de contratos renunciados o caducados antes de iniciarse el período de explotación, así como las áreas de las propuestas que estando listas para contratar, los proponentes no suscribieran el contrato respectivo dentro del término previsto en la Ley, quedarán, junto con los estudios y documentos correspondientes, a disposición del Gobierno para ser contratados sin sujeción al artículo 21 del Código de Petróleos, que es el que establece la facultad de hacer propuestas y le da prelación al primer proponente.

El primer inciso del artículo 4º del proyecto del doctor Ospina Delgado tiene una redacción parecida a la del Decreto comentado, aunque difiere en algunos términos. Sin embargo, omitió lo referente a que los estudios y documentos de las zonas a que les sea aplicable, quedan a disposición del Gobierno. Pero considero que esos estudios y documentos deben estar a la libre disposición de él, pues no se justifica que sea poseedor de ellos pero no los pueda utilizar, ni tampoco el proponente o contratista que los elaboró y presentó y luego los abandonó.

En el proyecto en mención convendría aclarar el punto relativo a la fecha en que el abandono, desistimiento, renuncia o caducidad produce esas consecuencias. En efecto, en él quedan cobijados los terrenos de propuestas o contratos que se hallaren en una de esas situaciones con posterioridad al 1º de Junio de 1956, fecha del Decreto N° 1262. No obstante debe considerarse que este Decreto, a pesar de que empieza en su redacción diciendo: “a partir de la vigencia de este Decreto”, establece luego que “los terrenos materia de propuestas que fueron desistidas o abandonadas (tiempo pasado, es decir, antes del 1º de Junio), y los terrenos correspondientes a contratos renunciados o caducados (participio pasado), quedarán, etc...” “Por lo anterior no sería aventurado decir que el Decreto N° 1262, a pesar de que entró a regir a partir de su vigencia, que lo fue el 1º de Junio de 1956, cobijó a las propuestas o contratos renunciados, abandonados, desistidos o caducados antes de esa fecha. En otras palabras, la frase “a partir de la vigencia de ese Decreto”, debe relacionarse

con la parte imperativa que dice "Quedarán, junto con los estudios y documentos, a disposición del Gobierno... etc."

El artículo 4º del proyecto del Doctor Ospina a que me he venido refiriendo establece que las zonas en mención se sujetan a las disposiciones generales sobre petróleos, pero hace salvedades importantísimas sobre el sistema de otorgar el contrato, pues prevé y ordena mejores condiciones para el Estado que las comunes, y exige el pago de un derecho inicial de contratación. En el caso de haber dos o más proponentes el contrato se adjudicaría por el benéfico sistema de la licitación pública. Este artículo también dispone que en caso de no obtenerse mejores condiciones que las del Código de Petróleos la licitación se declarará desierta, pudiendo el Gobierno abrir una nueva o celebrar con la Empresa Colombiana de Petróleos un contrato de concesión en las condiciones generales de dicho Código. A esto último deseo hacer un reparo, pues no considero que haya necesidad de celebrar contrato de concesión con Ecopetrol, toda vez que no veo la razón para que la Nación contrate consigo misma, y al finalizar el convenio se opere la reversión a la Nación, o sea que Ecopetrol, que se creó para explotar los campos revertidos, debe seguir explotando. Para qué tantas ficciones legales? Mucho más fácil y más práctico sería que las zonas en referencia se adjudicaran a la Empresa Colombiana de Petróleos por un simple Decreto del Gobierno. También me atrevo a sugerir que la entrega de estos lotes a Ecopetrol no sea como último recurso, sino que el Gobierno debe tener la facultad desde un principio de decidir omnímodamente si los somete a contratación o los entrega directamente a esa Empresa, ya para que los explote inmediatamente, o como simple reserva para el futuro.

Por último, ya agotando este tema de las reservas, considero que el proyecto del doctor Ospina Delgado contiene una reforma sustancial y de importancia incalculable al exigir a los contratistas la devolución del 50 % de las áreas objeto de las concesiones, devolución que se hará dentro de la primera anualidad del período de explotación. Esta medida no será aplicable a las concesiones de menos de 60.000 hectáreas ubicadas al Este y Sureste de la cima de la Cordillera Oriental, ni a las inferiores a 15.000 hectáreas en el resto del país. Las normas reglamentarias que llegaren a dictarse al respecto, en caso de adoptarse el sistema, tendrían que buscar que la finalidad perseguida no se eluda con estas excepciones.

He calificado esta reforma de sustancial, pues los beneficios que recibirá el Estado al adoptarse serán imponderables. Es la realidad que en Colombia las áreas de los contratos de concesión de petróleos son quizás demasiado grandes en relación con otros países. Por regla general las concesiones pueden abarcar hasta 50.000 hectáreas, con excepción de las ubicadas en el territorio nacional situado al Este y Sureste de la cima de la Cordillera Oriental, en que el límite máximo por concesión es de 200.000 hectáreas. Al adoptar nosotros el sistema de devolución de áreas que tienen implantado Venezuela y otros países queda compensada la liberalidad de nuestra legislación. La operancia práctica de este sistema se puede explicar así: supongamos que una compañía obtiene una concesión de 50.000 hectáreas en la zona distinta a la Oriental. Como sabe que tiene que devolver la mitad se dedicará a hacer las exploraciones en busca de petróleo en forma intensiva, a fin de escoger a ciencia cierta la parte que va a retener. En consecuencia, los trabajos exploratorios no se limitarán a una sola parte, aunque inicialmente hubiere descubierto petróleo en ella, pues puede suceder que haya en mayores cantidades en otros sitios de la concesión. Entonces el Estado recibirá parte de los terrenos de la concesión con reservas probadas e con estudios que sirvan de base importantísima para nuevas búsquedas.

Considero, sin embargo, que la medida debe complementarse con la obligación de devolver junto con la zona, los documentos y datos obtenidos en la exploración que de la parte devuelta haya levantado el contratista, modificándose para ese efecto el artículo 7º del Código de Petróleos, el cual establece que los datos obtenidos por los contratistas sólo los puede utilizar el Gobierno para hacer el estudio geológico y geofísico del país, llevar la estadística de la industria y calcular los cánones superficarios, regalías e impuestos que corresponden a la Nación. Es claro que si las zonas devueltas van a ser sometidas al régimen previsto en el artículo 4º del proyecto para propuestas o contratos abandonados, desistidos, renunciados o caducados, consistente en contratos especiales con condiciones mejores que las del Código, tales como pago de un derecho inicial de contratación e inclusive pueden ser sometidas a licitación, el Gobierno debe tener la libre disposición no sólo de la zona sino del resultado de los estudios sobre ella practicados.

También sobre estas zonas devueltas conceptúo que el Gobierno debe tener la facultad de decidir desde un principio si se las entrega a Ecopetrol o las saca a la contratación con los particulares.

5. Reducción del período de Exploración

Actualmente la exploración de los contratos de concesión está dividida en tres períodos así: período inicial de cinco años, prórrogas ordinarias por tres más, que se conceden de año en año, y prórrogas extraordinarias por igual término, concedidas en la misma forma. Para las concesiones situadas al Este y Sureste de la Cima de la Cordillera Oriental, el período inicial es de siete años, pero las prórrogas son iguales. Trae el proyecto del doctor Ospina Delgado una modificación importante al respecto. En primer lugar, restringe el período inicial de la zona situada al Este y Sureste de la Cordillera Oriental a cinco años, es decir, que se reduce en dos años; en segundo lugar, somete al mismo régimen excepcional de esta zona a la que se encuentra al Occidente de la cima de la Cordillera Occidental; por último, el período inicial de las concesiones situadas en el resto del país lo limita a cuatro años, o sea que se reduce en un año. Esta medida es benéfica pues tiende a acelerar las labores de exploración en los contratos. Por otro lado, es muy conveniente asimilar las regiones inhóspitas y selváticas de la región occidental de la Cordillera del mismo nombre al régimen especial existente para la región oriental del país, asimilación que hace el proyecto no sólo en cuanto al período de exploración, sino también en lo relativo al pago de cánones superficiales y a la deducción por agotamiento. En cuanto al período de explotación no dice nada al respecto ni sobre el término ni sobre el área máxima contratable, lo que quiere decir que se regirá por las normas comunes al resto del país.

6. Renuncias de los Contratos durante la Exploración

La reforma propuesta en el proyecto comentado sobre período inicial de exploración debiera complementarse, en mi sentir, derogando el inciso 2º del artículo 32 y el parágrafo del artículo 166 del Código de Petróleos. Con efecto, este estatuto legal establece que en cualquier momento de los períodos de exploración, los contratistas podrán renunciar a sus contratos, cuando comprobaren ante el Ministerio que el resultado de los estudios geo-

lógicos, geofísicos, sismográficos u otros que hubieren realizado de acuerdo con los más modernos procedimientos de la técnica, no justifican la exploración con taladro, o la continuación de ésta si ya se hubiere iniciado. Pero los incisos de los artículos mencionados hacen una excepción en cuanto a los contratos celebrados o perfeccionados con posterioridad al 27 de Noviembre de 1950 y los que se celebren dentro de la vigencia del Código de la materia cuya renuncia se presente antes de vencerse los tres primeros años del período inicial de exploración, pues en tales casos esa renuncia no debe respaldarse con la comprobación de que no se justifica la exploración con taladro, o la continuación de ésta si ya se hubiere iniciado; es decir, esa renuncia no debe ser motivada.

No se ve la razón por la cual los contratistas de petróleos no estén obligados a hacer las demostraciones aludidas para renunciar dentro de los tres primeros años del contrato, pues ello significa como lógica consecuencia que durante ese período no están obligados a realizar ninguna clase de trabajos exploratorios, lo cual es notoriamente perjudicial para el país, pues constituye una congelación injustificada de un globo de terreno a favor de un concesionario sin ningún beneficio para el Estado, que bien pudiera haber otorgado esa misma concesión no trabajada a otra entidad interesada en hacerlo.

7. Reducción del término para instalar un Equipo de Perforación

Conveniente sería también que el término que establece el inciso 5º del artículo 23 del Código para instalar un equipo completo de perforación fuera reducido. Dicho inciso dice que el Gobierno estipulará que seis meses antes, por lo menos, de vencerse el período inicial de exploración, el concesionario deberá instalar por lo menos un equipo completo, que deberá mantener trabajando con la debida asiduidad. Pero ese plazo debe ser reducido siquiera a la mitad del período inicial, en tal forma que el equipo deba instalarse antes de dicha mitad, aunque quizás para las regiones situadas al Este y Sureste de la Cordillera Oriental y al Occidente de la Cordillera Occidental, dada su lejanía y dificultades topográficas y de otro orden, pudiera ampliarse un poco más. Por ejemplo, podría legislarse en el sentido de que el equipo debe instalarse antes de vencerse los dos primeros años de la concesión y para las regiones en referencia, antes de vencerse el tercer año de la misma.

8. Cánones Superficiares

Importante reforma contiene el proyecto del doctor Ospina Delgado al sistema legal vigente sobre la materia. El canon superficial es una suma que deben pagar los concesionarios de petróleos sobre los terrenos de propiedad de la Nación que queden incluidos en cada concesión. Se cobra por anualidades anticipadas desde el perfeccionamiento del contrato y va aumentando cada año hasta iniciarse la explotación comercial. Pero para la zona comunmente denominada occidental los cánones se reducen a la mitad si en la respectiva anualidad se mantiene trabajando en la concesión por lo menos un equipo completo de perforación. Por otro lado, el Decreto N° 2140 de 1955 estableció que en la zona Oriental se suspende la obligación, no de la mitad, sino de la totalidad del pago del canon, por tener en actividad dicho equipo. Los cánones superficiares se deben pagar también durante todo el periodo de explotación, siendo la tarifa anual la mitad de lo que correspondió al año anterior a la iniciación de la misma, es decir, a la mitad del último año de exploración.

El canon superficial, aunque fue ideado como una contraprestación al Estado por la entrega de sus terrenos baldíos, no debe tener otra finalidad que la de constreñir al concesionario a explorar rápidamente, quien tendrá máximo interés en que dado su carácter progresivo no se grave su explotación por todo el término de ella con un valor excesivo por este concepto. Por esta razón considero muy acertado el proyecto de reforma que establece que el canon se cobrará por la totalidad del área de la concesión y no solamente por las tierras baldías. También es acertado al disponer que el canon anual durante el periodo de explotación sea el equivalente al que correspondió al año anterior a aquél en el cual ella se inicie, sin que haya lugar a rebajas.

La mejor innovación del sistema propuesto en el proyecto del doctor Ospina Delgado es la de exigir el canon en moneda norteamericana, pues con ello se obtiene, a más de un aumento de la notoriamente baja tarifa actual, que ella sea más estable en el futuro, dada la firmeza de esa moneda, en contraste con la debilidad actual y quizás futura de la nuestra. Pero en lo que sí no estoy de acuerdo es en que el canon, a pesar de liquidarse en dólares, solo tengan que pagarse en moneda legal colombiana al tipo de cambio fijado por el Banco de la República para la adquisición de divisas a las empresas petroleras, pues perfectamen-

te podría establecerse su cancelación en esa divisa, tal como ocurre actualmente con las regalías, aumentándose en esa forma la cuenta especial de dólares de la Tesorería General de la República. Pudiera más bien disponerse que este gravamen se cancele en pesos durante la exploración, ya que ella se hace con capital importado. Pero que iniciada la explotación, se pague en dólares.

También encuentro una falla en el proyecto al no decir nada respecto a si queda vigente o derogada la última disposición del aparte I) del literal b) del artículo 26 del Código. En efecto, allí se dice que los cánones superficiares de la zona comunmente denominada Occidental se reducirán a la mitad en la respectiva anualidad mientras se mantenga trabajando dentro de la concesión por lo menos un equipo completo de perforación. Esta disposición se justificaría como medida de estímulo si el equipo se pone a funcionar antes de existir la obligación de instalarlo. Pero una vez vencido el término de dicha obligación, tal estímulo es aberrante. Si el contrato estipula el deber de instalar en determinada época un equipo de perforación, el cumplimiento de lo pactado no debe dar lugar a gabelas, que son inmorales, sino simplemente a la situación de que no haya lugar a sanción por incumplimiento de lo pactado. En cuanto a la zona oriental, como el proyecto prevé la derogatoria del Decreto N° 2140 de 1955, no le cabe esta objeción.

9. Reglamentación de las providencias conservatorias del Yacimiento

Es lógico que si los campos petrolíferos en explotación constituyen hoy en día las principales reservas del Estado una vez que opere la reversión, el Gobierno debe tomar desde el principio de la iniciación de labores las medidas conservatorias que convengan para impedir que se perjudiquen o inutilicen, por culpa del concesionario, el campo explotado o sus instalaciones y dependencias. Esta es la razón de ser del último inciso del artículo 33 del Código de la materia. Pero desgraciadamente es muy poco, o nada, lo que al respecto ha hecho el Gobierno. Sin embargo, el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 3050 de 1956, que en el proyecto del doctor Ospina Delgado se declara norma legal permanente, dió los primeros pasos para dictar las reglas para la explotación técnica y la conservación de los yacimientos.

Indudablemente que si un explotador de petróleos es dueño



del yacimiento, él mismo tomará todas las medidas para prolongar su vida al máximo. Pero dentro del sistema de las concesiones, que tienen un plazo fijo, bien puede suceder que el explotador esté interesado en sacar la mayor cantidad posible de petróleo durante la vigencia del contrato, no importándole que la explotación exhaustiva y anti-técnica tenga como consecuencia para después de la reversión que gran parte del crudo recuperable se pierda para siempre, o sólo se pueda beneficiar en parte, con métodos de recuperación secundaria costosísimos.

Es para evitar la anterior anomalía por lo cual el artículo 33 del Código de Petróleos faculta al Gobierno para tomar medidas conservatorias de los yacimientos, y también a esa finalidad tiende el artículo citado del Decreto N° 3050 de 1956, que dice que todo explotador de petróleo, no sólo de propiedad nacional sino también de propiedad particular, está en la obligación de evitar el desperdicio de gas producido, ya sea aprovechándolo industrialmente, o confinándolo a los yacimientos para su utilización futura, o como fuente de energía para la máxima recuperación final de las reservas petrolíferas. Este mismo artículo faculta al Gobierno para hacer él mismo las instalaciones y tomar las medidas necesarias para el aprovechamiento del gas no utilizado técnica y económicamente. Esto último no debería existir como una facultad al Gobierno, sino como una exigencia al contratista. Si este debe evitar el desperdicio del gas, bien sea aprovechándolo industrialmente o reinyectándolo, es lógico obligarlo a que haga las instalaciones para el aprovechamiento del mismo no utilizado técnica y económicamente por él, en lugar de que sea el Estado el que deba hacerlo.

Se hace de extrema urgencia que el Departamento de Conservación y Reservas del Ministerio del ramo elabore un proyecto que reglamente las medidas conservatorias que debe adoptar el Gobierno para evitar la explotación anti-técnica de sus yacimientos, que puede llevar a la irrisoria situación de que al advenir la reversión, el Estado sólo reciba unas instalaciones inservibles y un petróleo que no es posible extraer ya.

10. Regalías

El capítulo VI del Código de Petróleos dicta todas las normas respecto a la participación Nacional o regalías en los contratos de concesión. El sistema de cobro se ha establecido mediante una

escala que va desde el 13% del producto bruto explotado hasta el 3%, de acuerdo con la distancia del centro de producción al puerto de embarque. Así, se causará el porcentaje máximo si la concesión está entre cero y cien kilómetros de distancia de dicho puerto; si se encuentra a más de cien kilómetros y menos de doscientos, el porcentaje se reduce al 12%; si se encuentra a más de 200 kilómetros y menos de 300 kilómetros, la regalía será del 11% y así sucesivamente se va reduciendo, aunque no en idéntica proporción, hasta llegar al mínimo del 3% del producto bruto para las concesiones situadas a más de 900 kilómetros.

En esta graduación de la regalía se ha creído contemplar el costo del transporte del crudo de acuerdo con la distancia del oleoducto, ya sea real o imaginario; no obstante, en la práctica la escala puede no estar ajustada a la realidad de los costos de transporte, lo que puede ocasionar serias injusticias para la Nación, e inclusive para las compañías. También se presta a otra injusticia para el Estado cuando el petróleo no se dedique a la exportación, sino al consumo interno, pues al fijarse una regalía en relación con la distancia en razón de los costos de transporte, pero en realidad no se causan éstos, no se contempla el aumento de la misma, obteniendo así el explotador un enriquecimiento sin causa. Supongamos que existe una concesión en explotación a más de 900 kilómetros del puerto de embarque; de acuerdo con la escala, solo pagaría el 3% del producto bruto, pues el otro 10% se considera que es el valor del transporte. Pero si el explotador no dedica ese petróleo a la exportación, sino que lo vende a una refinería situada, por ejemplo, a 50 kilómetros, no está obligado a pagar de acuerdo con la escala en relación a dicha distancia, sino que pagaría siempre el 3%, es decir, que se le deducirá el costo de un transporte de 900 kilómetros, que en realidad no se efectuó sino en sólo 50 kilómetros.

Todo lo anterior puede llevar a la conclusión de que sería preferible adoptar un sistema, como el venezolano, mediante el cual la regalía fuera una suma fija, deduciendo de ella el costo del transporte, si éste realmente se causare, costo sencillísimo de controlar, toda vez que las tarifas de los oleoductos son fijadas por el Gobierno.

Asimismo creo conveniente que se debe aumentar la regalía, si nó a la cantidad vigente en Venezuela, que es del 16-2|3%, al menos a un 15%, sobrepasando en dos puntos al máximo actual.

El aumento de regalías es más ventajoso para el Estado, aunque se rebajen los impuestos, pues ella se calcula por la producción en bruto, y en cambio éstos de acuerdo con los costos de explotación.

También debo declararme partidario del proyecto del Doctor Ospina Delgado al someter al régimen común de las regalías a las concesiones de la zona Oriental.

Muy conveniente sería hacer un estudio de la fórmula propuesta por los técnicos tributarios de la Universidad de Harvard que estuvieron en el país la semana pasada, consistente en la posibilidad de suprimir la regalía como tal, y cobrarla como un impuesto a la producción, pues la primera no es deducible en el régimen tributario norteamericano por las compañías de ese país que operan entre nosotros, por considerarla un costo de explotación; en cambio, todos los impuestos pagados en Colombia u otros países son deducibles de la renta que deben pagar en los Estados Unidos. Con este sistema se pudiera obtener un préstamo tributario para importar nuevos capitales.

11. Términos de Explotación en la Región Oriental

Al derogarse en el proyecto tantas veces citado el Decreto Nº 2140 de 1955, las concesiones de la zona Oriental, que actualmente tienen un periodo de explotación de 50 años, prorrogables por 20 más, quedarían bajo el sistema del Código que establece un término de explotación de 40 años prorrogables por 10 más. Quizás las normas del Decreto Nº 2140 fueron demasiado amplias al respecto, por lo cual se justifica regresar a dicho Código.

12. Petróleo Submarino

La legislación vigente dispone que se entiende por mar territorial una zona de 12 millas marinas en torno de las costas del dominio continental y del dominio insular de la República. Ello significa que existe reserva del petróleo submarino hasta esa distancia. No es mi propósito hacer una disquisición sobre el intrincado problema de Derecho Internacional relativo a la propiedad de los Estados sobre la plataforma submarina y el mar territorial, tema que no domino. Pero debo declarar que habiendo leído los juiciosos estudios de nuestro eminente internacionalista doctor Jesús María Yepes, he sacado la conclusión de que la re-

serva del petróleo en el mar territorial debe ampliarse a una distancia mayor.

En cuanto a la regalía del Código para las explotaciones submarinas, que es del 10% fijo, sugiero que sea elevada al 13%.

13. Impuesto sobre el Petróleo de Propiedad Privada

La regalía es una contraprestación en los contratos de concesión; por consiguiente, no cabría un cobro como tal en las explotaciones privadas. Por tal razón, éstas están gravadas con impuestos, que también se calculan de acuerdo con la distancia entre el campo de producción y el puerto de embarque, aunque la tarifa es inferior a la de aquélla en seis puntos, hasta la distancia de 600 kilómetros, y de allí para arriba la diferencia es notoriamente inferior. Esta diferencia entre regalía e impuesto se calculó considerando la posible participación que tuviera que pagar el explotador al dueño particular del yacimiento.

También sería conveniente modificar la legislación en el sentido de que si el explotador del petróleo es su mismo dueño la tarifa del impuesto sea igual a la de las regalías, pues en este caso tal explotador no tendría que pagar ninguna participación a particulares. Ahora bien, si como es lo más probable, ese explotador tuvo que comprar el yacimiento, es allí donde más se justificará la deducción por agotamiento por toda la vida del campo petrolífero, sin que se exigiera la obligación correlativa de hacer inversiones adicionales para gozar de dicha deducción. Pero debo aclarar que esta reforma no debería abarcar en ningún caso a los actuales explotadores de yacimientos de propiedad privada, pues si bien es cierto ellos no tienen una situación jurídica concreta inmodificable frente al Estado, también es auténtico que ellos hicieron inversiones, previos los cálculos pertinentes, basados en una legislación vigente, que debe ser estable para garantía de los que a ella se acogen.

Lo dicho respecto a la conveniencia de establecer una regalía fija es también aplicable al impuesto.

14. Exención de Regalías por Refinación de Crudos

El artículo 59 del Código establece que los explotadores de petróleo que refinan el crudo dentro del país para el consumo interno estarán exentos de pagar regalías o impuestos de pro-



ducción, según el caso. Si esos mismos crudos se refinan en el país pero se destinan a la exportación, habrá una rebaja durante los 10 primeros años de establecida la refinería, equivalente a la quinta parte de la regalía o los impuestos. Por la misma disposición quedan exentos de derechos de importación las maquinarias, materiales y elementos que se traigan al país para montar refinerías o para la producción de artículos destinados al proceso de refinación.

La disposición anterior buscaba conseguir que a través de los estímulos en referencia se montaran nuevas refinerías en el país. Sin embargo, la redacción un poco ambigua del inciso primero del artículo comentado se prestaba a que se beneficiara cualquier productor de petróleos si refinaba sus crudos en el país para el consumo interno, aunque no fuese en su propia refinería instalada al efecto, sino en la de un tercero, con lo cual gozaba de una ventaja sin que se cumpliera la finalidad de la disposición. Esta fué la razón por la cual el Decreto Legislativo Nº 2140 de 1955 aclaró el artículo 59, inciso primero, en el sentido de que para gozar de la exención aludida se requiere que el productor refine dentro del país para el consumo interno el petróleo de sus explotaciones, en sus propias plantas refinadoras.

En realidad, las exenciones consagradas en el artículo comentado no tienen una plena justificación, pues si se analiza a fondo la actividad refinadora, son tan múltiples los factores económicos que deben concurrir para su montaje, que una exención de esta naturaleza no puede ser un móvil determinante para su establecimiento. Por tal razón, creo acertado el proyecto del doctor Ospina Delgado al proponer la derogatoria de la referida disposición.

15. Régimen Tributario de las Compañías de Petróleos

Como es fácil de apreciar, en todos los puntos anteriores he hablado de las reformas que se deben introducir a la legislación de petróleos, todas ellas concebidas o encauzadas a obtener para la Nación mejores condiciones en los contratos de concesión o en las explotaciones de propiedad privada. Ahora pasaré a hablar del delicado tema del régimen tributario a que deben ser sometidos los industriales del petróleo en el ramo de exploración y explotación, y si se justifican algunas medidas de estímulo en-

caminadas a buscar que inviertan mayor capital extranjero o reinviertan mayores utilidades en abrir nuevos frentes de operación.

Pero antes considero prudente hacer algunas consideraciones sobre las modalidades de la industria del petróleo.

La actividad petrolera es una de las más aleatorias que puede haber, pudiéndosela equiparar a una lotería. Se puede afirmar que los inversionistas extranjeros que arriesgan su capital en estas industrias son verdaderos jugadores, aunque saben que el día que los favorezca la suerte el premio retribuirá con creces el riesgo corrido. Por su modalidad aleatoria y los grandiosos costos que demanda, esta actividad requiere una gran concentración de capitales, lo cual ha contribuido a la formación de los grandes Trust.

Para apreciar la veracidad de lo anterior basta con considerar que en Estados Unidos, de cada nueve pozos exploratorios perforados, uno sólo resulta productivo, y los ocho restantes secos. La proporción mundial, excluyendo a dicho país, es de un pozo con petróleo contra 12 secos. Pero en nuestro país esa relación es extremadamente mayor, pues de 23 pozos exploratorios uno sólo contiene petróleo. Además, puede que esa perforación exitosa aparentemente se pierda con posterioridad por no hallarse cantidades comercialmente explotables. Por último, debe tenerse de presente que el precio por cada pozo es extraordinariamente caro, pues puede fluctuar entre U.S.\$ 200.000 y U.S.\$ 2.000.000.

En Colombia ha habido compañías que llevan muchos, pero muchísimos años, invirtiendo en la búsqueda de petróleo millonadas de dólares sin haber encontrado hasta la fecha ni una sola gota del precioso líquido. Y otra compañía, la Colombian Petroleum Company, invirtió en los años de 1916 a 1933 U.S.\$ 21.000.000 hasta que encontró petróleo; de esa fecha hasta 1939 gastó en poner el campo en producción U.S.\$ 39.000.000. Como dato global bastante demostrativo diremos que hasta mayo de 1958 todas las compañías petroleras, muchas de ellas trabajando desde hace más de 20 años, habían invertido aproximadamente 935 millones de dólares, correspondiéndole a esa suma un altísimo porcentaje en simples labores de exploración. Las exportaciones de crudo hasta esa misma fecha, a pesar de ser considerables, no compensan la inversión, quedando un saldo desfavorable para los explotadores de U.S.\$ 267.000.000.

El riesgo que en sí conlleva la actividad petrolera ha determinado que a su favor se hayan establecido en todos los países

regímenes tributarios más favorables los cuales se justifican especialmente en Estados carentes de capital para desarrollar sus propias explotaciones, pues los estímulos fiscales creados atraen inversiones extranjeras. Personalmente estoy convencido, como al principio lo expresé, de que nosotros estamos en imposibilidad de mantener una industria petrolera con nuestros propios recursos para abastecer nuestras necesidades presentes y prever las futuras, por lo cual considero imperiosa la necesidad de consecución de capital foráneo. Pero ese capital no lo podemos importar a la fuerza, sino que debemos atraerlo a través de estímulos fiscales. Por tal motivo conceptúo que un régimen tributario especial y de alicientes se justifica doblemente, en primer lugar por las características propias de esta industria, y en segundo término para que los capitales dedicados a ella se inviertan en el país en el mayor número posible, y no se desvíen hacia otros países que hacen sacrificios fiscales a cambio de tener producción propia.

Cualquier medida que se tome al respecto debe tener en consideración la repercusión que pueda traer en el campo del mercado mundial de capitales dedicados al petróleo, debiendo tenerse mucho cuidado de no ponernos en inferioridad de condiciones con otros países, pues la competencia de las legislaciones para atraer capital foráneo es muy grande, lo que nos podría conducir a que a la vuelta de pocos años, ante el crecimiento de nuestro consumo interno, y a falta de nuevas explotaciones, pasemos del campo de exportadores de petróleo al triste de importadores del mismo.

Considero que no debe tenerse reato en las medidas de estímulo, pues ellas traen como consecuencia una mayor exploración y explotación. Y si a ello se agrega que adoptemos el sistema de la devolución forzada de la mitad de las concesiones al iniciarse el periodo de explotación, el sacrificio fiscal que se haga será compensado con creces al obtener por el bajo costo que implica ese sacrificio, yacimientos descubiertos y explorados a disposición del Estado, fuera de los que van a revertir, que ya tienen todas las instalaciones montadas y en funcionamiento, como ocurrió con la Concesión de Mares.

Existe una institución para las industrias extractivas denominada deducción por agotamiento, que fué establecida primero en los Estados Unidos desde el año de 1926 y posteriormente en otras legislaciones, como en la nuestra, que la contempló desde

la Ley 78 de 1931, luego en el Código de Petróleos, y posteriormente en el Decreto Legislativo Nº 2140 de 1955.

La deducción por agotamiento es una institución distinta de la depreciación, y es propia de las industrias extractivas, pues con ella se pretende que los explotadores reembolsen el capital que se confunde con la renta que perciben ya que se considera que parte de la misma es capital, que se está consumiendo por cuanto el yacimiento se agota. Entonces no todo lo que se recibe en una explotación debe ser considerado como renta, sino que parte de ello es verdadero capital. Indudablemente donde verdaderamente se justifica el nombre de deducción por agotamiento es en los Estados Unidos, donde el propio explotador es así mismo el dueño del yacimiento, quien lo ha adquirido por fuertes sumas de dinero, y el cual también va a agotarse porque el petróleo extraído no se reemplaza. En la exposición de motivos del Decreto 2140 de 1955 se da una explicación bastante clara de cómo los Estados Unidos han fijado o han tasado la deducción por agotamiento en 27-1/2% de la entrada bruta de las compañías. Dice así: "A este 27-1/2% se llegó teniendo en cuenta que el agotamiento debe expresar aquella parte del valor de cada barril de petróleo que corresponde a capital y que, como tal, no podía gravarse con impuesto sobre la renta. Cuando en los Estados Unidos el precio del petróleo en los mercados era de U.S.\$ 2.55 por barril, se vendían propiedades petroleras en las cuales existían reservas probadas y experimentadas, a razón de U.S.\$ 1.00 por barril. Para ese entonces, los costos de exploración oscilaban entre U.S.\$ 0.35 y U.S.\$ 0.30 por barriles (estas condiciones subsisten hoy en general). Por lo tanto, el valor capital del petróleo en el yacimiento era de U.S.\$ 0.65 o U.S.\$ 0.70 por barril, respectivamente. Pues bien, estos valores corresponden justamente al 25-1/2% y al 27-1/2% de U.S.\$ 2.55 precio de venta por barril de petróleo".

El caso norteamericano es muy claro: el petróleo de los yacimientos constituye el mayor capital de explotación, capital que viene a ser el costo de adquisición de los mismos, menos el costo de extracción. Por consiguiente, por cada barril que se saque debe fijarse una suma que corresponda al valor de capital de petróleo, y el resto sí se puede considerar como renta y gravarse como tal.

Entre nosotros la situación es bien distinta, pues la mayoría de nuestras explotaciones petrolíferas se vienen realizando en

campos de propiedad del Estado que éste cede temporalmente a los particulares. En consecuencia, el petróleo que se está extrayendo en realidad de verdad se está agotando para el Estado y no para el explotador, pues él no tuvo que comprarlo propiamente. Sin embargo, para el explotador poder adquirir la concesión ha tenido que realizar ingentes gastos, no para comprar el petróleo y el yacimiento, pero sí para buscarlo. Sería totalmente injusto que se pretendiera separar las actividades de búsqueda y exploración del petróleo de la explotación, pues ello equivaldría en otros terrenos de actividad económica a que si por ejemplo: una persona tiene dos almacenes, el primero que le dá pérdida y el otro que le dá ganancia, se le grave este último, sin deducirle aquella. En realidad lo que va a suceder en la práctica es que todos los gastos efectuados en la exploración y búsqueda del petróleo se capitalizan una vez que se entre en una explotación, por considerarse que ese fué el costo de adquisición. Por consiguiente, la deducción por agotamiento tiene como primera finalidad el que el explorador que corona con éxito sus empeños, pueda resarcirse de las pérdidas ocasionadas en años anteriores y del riesgo a que expuso sus dineros.

Se dice que la deducción por agotamiento encaminada a reponer el capital invertido en exploraciones efectuadas en años anteriores es un tratamiento injusto, pues ninguna otra actividad goza de esta garantía. En primer lugar debemos afirmar que por el hecho de que otra actividad no tenga una facilidad semejante, ello no quiere decir que si otra goza de determinada liberalidad fiscal tenga que ser forzosamente injusto; sobre todo en la industria del petróleo que es tan supremamente costosa y aleatoria. Pero sin embargo, hay otras actividades económicas que dada la naturaleza del riesgo, y la necesidad de incrementarlas y fomentarlas, tienen medidas más o menos parecidas, por ejemplo el Decreto N° 402 del 11 de Febrero de 1959, establece que los contribuyentes tienen derecho a deducir las pérdidas sufridas en el negocio de la agricultura de sus otras rentas, pero si esas rentas no pueden ser absorbidas en el año fiscal de que se trate, el saldo neto podrán deducirlo por partes iguales de las rentas obtenidas en los cinco años posteriores a aquél en el cual se sufrieron dichas pérdidas.

El reconocimiento de la deducción por agotamiento en las explotaciones de petróleo de propiedad de la Nación debe considerarse más como una medida de estímulo y atracción de capitales

que como regla de justicia tributaria. Si bien es cierto que hay razones de justicia para que la Ley la reconozca, sin embargo son más poderosos los argumentos de conveniencia nacional para justificar su existencia. Por ejemplo, en el caso concreto del Decreto N° 2140 de 1955, la deducción extraordinaria del 15%, unida a otras liberalidades legales, buscaba primordialmente para la región Oriental del país la creación de núcleos de población en esas deshabitadas comarcas del territorio patrio, a través de la apertura de frentes de trabajo en actividades petrolíferas conseguidas u obtenidas por la vinculación de capitales mediante esos estímulos.

No reconocer la deducción de los costos de las actividades exploratorias de las utilidades obtenidas en la explotación, especialmente en países que deben importar capitales, mediante estímulos, sería completamente insensato. Por qué la Richmond Petroleum Company no se ha retirado del país a pesar de que a través de tantos años y después de tan costosas inversiones no ha obtenido una sola gota de petróleo? Sencillamente porque la política fiscal del Estado al respecto le asegura que el día que encuentre petróleo va a resarcirse de todas las sumas hasta ahora totalmente perdidas. Grandes sacrificios han debido hacer los accionistas de esta compañía porque prácticamente sus dineros se han evaporado a través de tanto tiempo; pero como jugadores que son, esperan que el éxito corone los esfuerzos de esos años, y así obtener un justo premio a su paciencia y al peligro en que expusieron su capital.

En los Estados Unidos, la deducción por agotamiento ha sido periódicamente atacada por diversos sectores de la opinión pública: así, el ex-presidente Truman decía al Congreso Norteamericano en un mensaje de 1950: "No conozco en las leyes fiscales vías de escape más injustas que esta de las excesivas exenciones por agotamiento de que ahora gozan los intereses petroleros y mineros. Un programa previsor sobre recursos, no exige que cedamos anualmente cientos de millones de dólares en exenciones de impuestos a unos pocos privilegiados a expensas de los muchos". Pero fíjese bien que lo más importante de este concepto se refiere a que una política previsor de los recursos no justifica la exención. En los Estados Unidos es lógico que piensen, dado su enorme desarrollo y volumen de población, que deben tener medida en la explotación de sus riquezas naturales. El problema nuestro es el de que necesitamos una mayor explotación de ellas.

Pero a pesar de todos los ataques, el Congreso Norteamericano no ha querido ni derogar las leyes sobre deducción por agotamiento, ni siquiera rebajar la tasa en que esta se calcula en dicha Nación. Y si ello sucediera, los perjudicados seríamos nosotros, pues se mermaría la fuente de capital extranjero que viene al país.

El análisis a fondo del sistema actual de deducción por agotamiento no es posible hacerlo en una conferencia como ésta, en que he hablado de tantos puntos fatigantes para el auditorio. En realidad se trata de algo que puede ser el único tema para otra disertación que hiciera alguien más experto que yo. Es difícil establecer si sería conveniente continuar con el sistema del Decreto 2140 de 1955 o adoptar el que propone el Doctor Ospina Delgado; además, parece que el Gobierno ha cambiado de criterio, y actualmente está elaborando otro proyecto.

Pero el consejo que yo daría es el siguiente: sacrifiquemos rentas a cambio de importación de nuevos capitales y consecuentemente de nueva riqueza petrolífera. Ese beneficio, unido a los provenientes del sistema de reversión de nuestra legislación y de la devolución de zonas que se pretende implantar, justifican plenamente dicho sacrificio. No ambicionemos demasiado, pues con ellos puede que estemos matando la gallina de los huevos de oro que habla el cuento.

Antes de tomar una determinación al respecto debemos meditarla mucho. Por ello propondría que para elaborar un proyecto definitivo sobre la deducción por agotamiento se haga previamente por el Gobierno un estudio comparativo entre todos los proyectos y la legislación vigente. Se puede escoger entonces el menos aparentemente perjudicial al Estado, siempre y cuando que, previo otro estudio comparativo de las legislaciones americanas, no nos ponga en desventaja para competir con los demás países del continente en la atracción de capitales dedicados a la industria del petróleo.

REFORMAS PROPUESTAS POR EL COMITE PRO-NACIONALIZACION DEL PETROLEO

Quando salió a la luz pública el proyecto de Ley elaborado por el Comité Pro-Nacionalización del Petróleo tuve la intención de hacer un estudio sobre él. Sin embargo, desistí en mi empeño en vista de que me di cuenta de que el mismo es completamente

inoficioso. Con efecto, el artículo 12 establece que las concesiones petrolíferas sólo podrán otorgarse a la Empresa Colombiana de Petróleos. En consecuencia, de aprobarse ese proyecto él no tendría mayor importancia en el futuro sino para dicha empresa y para los propietarios particulares del petróleo, pues olvidaron los autores que la gran mayoría de las otras disposiciones propuestas no se harían aplicables a las concesiones vigentes ya que ellas se rigen por contratos que no puede modificar unilateralmente el Estado. Su campo de acción entonces, repito, se restringiría primeramente a Ecopetrol; en segundo lugar, a los propietarios particulares, y por último, a las compañías con propuestas aceptadas sin culminar todavía con el contrato. Pero como ellas tendrían que retirarse de inmediato del país, o al menos disminuir su actividad a lo estrictamente indispensable para cumplir sus contratos vigentes, se circunscribiría su radio de aplicación a los dos primeros.

El retiro del país de las compañías petroleras daría como resultado la satisfacción personal y política de los autores del proyecto, y para la Nación verse obligada a acudir a los Estados Unidos para que nos amplíen sus créditos para desarrollar nuestra industria petrolera, cosa que ese pueblo haría gustoso en señal de agradecimiento por el buen trato que le dimos a sus inversionistas. A menos que los autores del proyecto ya tengan asegurados grandes empréstitos en rublos para reponer los capitales idos.

Bogotá, Agosto 14 de 1959.