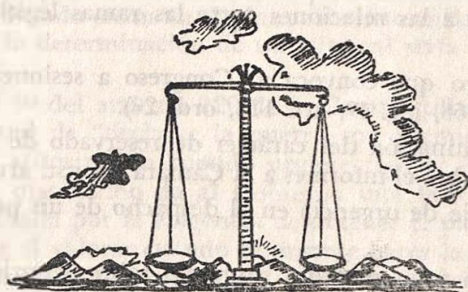


C) Referentes a las relaciones internacionales. (Const. art. 78, ord. 4º; art. 120, ord. 20).

- 1) La orden de canjear las ratificaciones de un tratado público.
- 2) Las instrucciones impartidas a los agentes diplomáticos.
- 3) La determinación de los países con los cuales se mantienen relaciones diplomáticas.
- 4) La ruptura de las relaciones diplomáticas con un país.
- 5) El abstenerse de someter a la ratificación del Congreso un tratado público.



Estabilidad de la Legislación sobre Petróleos

Por BERNARDO J. CAYCEDO.

No estoy muy seguro de haber acertado en la primera parte del título de esta exposición, llamándola *Estabilidad Legislativa*. Porque ya veremos que el tema nos lleva por caminos muy distantes de ella. Es lo que me propongo hacer desde esta cátedra universitaria. Y celebro que, desengañados el público y los actores de las mesas redondas, me corresponde ahora volver aquí por los fueros de la mesa cuadrada.

He dicho que quizás el título de esta conferencia no ha debido ser *Estabilidad Legislativa* porque propiamente quiero hablar más bien de la inestabilidad. Es curioso, cuando se revisa la historia de la industria en Colombia, ver que, si exceptuamos al viejísimo Código Fiscal de 1873 y la Ley 30 de 1903, bajo ninguna ley se vino a producir petróleo sino hasta hace muy pocos años. Hubo un tiempo en que lo estable fueron los dos contratos celebrados bajo la administración del general Rafael Reyes, el uno en 1905 y el otro en 1906; la Concesión Barco y la Concesión de Mares. Después de dar muchas vueltas y de ser transferidas a compañías americanas, entraron en producción la Tropical Oil Company, en 1921 y luego la Colombian Petroleum Co. en 1934.

De manera que lo primero que en el orden de los estatutos vino a producir en Colombia la primera gota de aceite, no fue propiamente la ley, sino unos contratos celebrados, como digo, cuando todavía no había llegado aquí el enorme empuje de la industria y se ignoraba entre nosotros casi por completo.

Eso nos invita a considerar las leyes que luego se fueron aprobando, a partir de un artículo del Código Fiscal de 1912 que asimiló el petróleo, con criterio verdaderamente infantil, a lo que son las pertenencias mineras de oro y plata, pues estableció un sistema por medio del cual el estado se desprendía de aquellas pertenencias para pasarlas al dominio particular en extensiones irrisorias. Irrisorias digo, para un país no probado.

Se expidió después, y se consideró como un triunfo de los legisladores, la Ley 120 de 1919 que en realidad fue un estatuto en el cual

ya se incluyeron varios capítulos y disposiciones relacionadas con las diferentes etapas y secciones de la industria y se trató de atraer por ese medio al capital extranjero. Menudearon las propuestas y llegaron a sumar en el curso de los ocho años subsiguientes 800 u 850, ninguna de las cuales llegó a convertirse en contrato. Fue un enorme papeleo el que se agolpó en el entonces Ministerio de Industrias que entendía en el ramo de petróleos.

Y continúa entretanto la legislación, porque no bien expedida la Ley 120 de 1919 la reformó la Ley 14 de 1923, y luego la 72 de 1925, y en el año de 1927, cuando se creía que se iban a celebrar los primeros contratos, vino la paralización con la ley de emergencia dictada a solicitud del Ministro doctor Montalvo y reglamentada por el Decreto 150 de 1928, que archivó las 800 y pico de propuestas dejando la industria completamente como tabla rasa.

Había necesidad de legislar de nuevo. Fue entonces, cuando se importaron técnicos que vinieron de Inglaterra, los Estados Unidos, Rumania, México. Hubo consejeros de orden legal, técnico y económico cuyos estudios se hallan condensados en cuatro o cinco volúmenes que son los antecedentes de la Ley 37 de 1931. Se expide esa ley, en la cual se creía que estaba la quintaesencia de los principios que iban a atraer el capital al país; y lo que sucedió fue todo lo contrario. En la ingenuidad de nuestro patriotismo creíamos que las ventajas ganadas para la nación iban a fomentar la industria. Porque se pierden de vista una cosa que hay que aclarar: nuestros congresistas pueden aprobar, nuestros ministros pueden idear la ley más conveniente a los intereses nacionales desde el punto de vista de los teorizantes, una ley en que los impuestos y las regalías sean enormes, una ley en la cual no exista la deducción por agotamiento —de la que hablaré más tarde—, una ley en que se exija perentoriamente la perforación en un plazo mínimo, en que se recorten los términos de exploración con el objeto de que no guarden las compañías reservas indefinidas para el futuro; y cuando creemos que hemos aprobado una ley que merece el bien de la patria, las compañías que tienen a su turno su propia soberanía personal dicen: yo no pretendo impedirle a Colombia que legisle. Es independiente y tiene derecho de hacer con sus bienes lo que quiera, pero yo tengo también el mismo derecho de hacer con los míos lo que quiera y... con su permiso me voy del país. En 1931 se fueron varias compañías, y las que no se fueron porque estaban arraigadas por una compra que ya habían hecho o por un contrato que no podían declarar expirado —contrato particular, porque concesiones no había— se quedaron esperando la reacción inmediata de esa ley a ver si se podía lograr una próxima rectificación de sus principios. Y... como se quedaron esperando, varias de ellas se marcharon al exterior y las otras redujeron su presencia en Colombia a un apoderado, a un contabilista que recogiera las cuentas pasadas y a un humilde mensajero. Esa fue la Ley 37 de 1931 en la cual puso el mayor empeño el doctor Francisco J. Chaux, con la mejor intención del mundo y,

como digo, basándose en técnicos que había traído el doctor Montalvo y que aprovechó el régimen subsiguiente.

¿Y qué sucedió? que cinco años después, ante el estancamiento total de la industria, el propio doctor Francisco J. Chaux que había sido el ministro que más se esforzó en las cámaras legislativas por la aprobación de la ley, fue quien como miembro de la comisión interparlamentaria de hidrocarburos no vaciló en aconsejar las reformas que se tradujeron en la Ley 160 de 1936, que empezó a abrir la puerta en una forma que atrajo algún capital y así se otorgaron las primeras concesiones. Las 4 o 5 propuestas, que habían alcanzado a convertirse en contratos bajo el imperio de la Ley 37 de 1931 expiraron por consunción, sin hacerse ninguna perforación ni ningún estudio completo, a los 3 o 4 años de otorgadas. De esta manera llegamos al año 1934 en que empieza su producción la Colombian Petroleum Co. y así dos únicas compañías, dos únicas concesiones otorgadas por contratos celebrados originalmente bajo el gobierno del general Reyes, eran las que permitían extraer el petróleo de Colombia. Mientras tanto, los fabricantes de las leyes estaban haciendo los estatutos restrictivos que impedían la venida de capital extranjero, garantizándoles a esas dos compañías por muchos años la libertad de toda competencia, porque nadie podía emular con ellas sobre la base de las nuevas leyes.

Después se vio que la Ley 160 de 1936 tampoco era suficiente; tenía sobre todo esta ley la desventaja de que algunas de sus disposiciones se prestaban a las más contradictorias interpretaciones. Porque ocurre que lo que uno cree que es palabra clara y agua limpia se le vuelve de repente turbia porque las interpretaciones la hacen decir todo lo contrario de lo que dice la letra.

Posteriormente los decretos leyes Nos. 10 y 3419 de 1950, y los que subsiguieron hasta los dictados en el año de 1955 acabaron por atender lo que las compañías y los consejeros de ellas venían pidiéndole al gobierno y al congreso, si era que realmente quería Colombia entrar en el mercado internacional de petróleo. Existe hoy una legislación que no es perfecta, pero que realmente ha atraído con sus estímulos fiscales, con la supresión de ciertas reservas, con la abolición del cupo y con otras providencias de ese estilo, ha atraído, digo, la atención de las compañías extranjeras que han aumentado en número y cuyos trabajos se han intensificado también y logrado nuevos campos productivos, nuevos horizontes de explotación. Las empresas lo mismo que la nación, tienen que preparar anualmente sus presupuestos, que proyectan los gerentes locales con el conocimiento de las circunstancias que los rodean pero que tienen que ser aprobados en el exterior por juntas directivas cuyos componentes no siempre están familiarizados con estos caprichos nuestros, con esta volubilidad de nuestras leyes, por lo que a veces le dan tal vez una importancia exagerada a ciertas actitudes de nuestros cuerpos colegiados encargados de expedir estos estatutos. De todas maneras es allá donde está la timidez y cuando los directores ven que hay una ley que no dura, sino que dos años más tarde empieza a modificarse y al tercer año sufre otra refor-

ma, y al cuarto sus autores se arrepienten de una ventaja concedida, esos directores advierten que están operando siempre en un plano de inseguridad, no cuentan con la estabilidad legislativa necesaria para hacer esos presupuestos sino que en la mitad de un ejercicio, de una de sus vigencias sobreviene de repente una improvisada disposición de orden legal o reglamentario que les desequilibra el presupuesto y los hace ser más cautos para el futuro.

El miedo de los industriales no es sólo a las leyes que se dictan, ni a los decretos que las reglamentan; el miedo es también a las nuevas iniciativas legales y a las ponencias que sobre ellas se presentan. Esto me hace recordar, para pintar el estado de nervios en que la industria vive por razón de la inestabilidad legislativa, las palabras de un viejo gerente petrolero, muy conocedor de la industria aunque muy poco de la literatura y de la historia griegas, que decía: Aquí ya los petroleros vivimos con la espada de Demóstenes encima. No, no era del todo despropósito la equivocada referencia. Porque en el congreso de aquel año había tal número de Demóstenes encargados con su oratoria de tratar de atacar las normas que se pedían como una ventaja para atraer la industria, que en realidad el error no fue muy grande. La espada de Demóstenes estaba encima. Sin embargo, en vista de que los discursos prosperaron y de que muchas de las reformas que se solicitaban fracasaron, yo estoy muy dispuesto a perdonarle el extravío histórico al viejo petrolero, sin dejar de recomendar eso sí, que sigamos temiéndole a la espada de Damocles.

INFLUJO EN LOS MERCADOS Y SUPUESTOS PRIVILEGIOS

A la independencia de los estados, que fue el programa político del siglo XIX, ha sucedido la interdependencia económica. Hoy no hay país, por rico que sea, que pueda desligarse completamente en su comercio internacional de las relaciones con otros pueblos, aun con los inferiores. Veamos el ejemplo más elocuente para nosotros. Los Estados Unidos, que son un país que produce casi la totalidad de lo que consume, sin embargo tiene que acudir, para tomar buen café, a estos pueblos pobres, a estas repúblicas que se han estancado en ese monocultivo. Los Estados Unidos no disfrutarían de esa agradable bebida si dijeran en un alarde de independencia: No tomamos más café; y renunciaran a tratar con estos países pobres. Fruto de esa interdependencia y talvez mejor, uno de los mayores exponentes de esa interdependencia se halla en la industria del petróleo, que es eminentemente internacional. Y los legisladores de un país que quieran emitir un estatuto que realmente sea estímulo de esa actividad, tienen que partir de esta base: nuestro petróleo va a salir forzosamente a los mercados internacionales en donde tiene que luchar con las calidades y precios de los petróleos procedentes de muchas otras partes del mundo. No somos únicos productores de petróleo. Vamos ahora a ver qué modestísima cifra es la que estamos alegando para imponer nuestros puntos de vista.

Si una compañía obtiene petróleo en un país a determinado costo y saca petróleo de otro país en iguales condiciones de calidad y de transporte al mercado de consumo, pero a un costo superior, no se le puede pedir a esa compañía que entre en competencia consigo misma prefiriendo explotar el petróleo que se halla gravado con mayor costo de producción. Son esos países productores los que han expedido las primeras legislaciones reguladoras de esa industria; y si otro, invocando su soberanía prefiere dictar su propia ley, menospreciando los más elementales principios económicos, lo que sucede es que ese petróleo se queda otra vez bajo tierra, porque se le está dando la espalda a una realidad que, por más que sea enojosa, es realidad y no puede modificarse ni contradecirse mediante un simple conjunto de reglas destinadas a ser letra muerta.

Si todavía la posición de Colombia, por razón del enorme volumen de su producción fuera una posición dirigente dentro de la industria mundial, podría esperar que sus sistemas tuviesen mayor influjo. Pero según las estadísticas del último año, tenemos este dato: la producción universal de petróleo en 1958 fue diariamente de 18.158.000 barriles; y de ellos produjo Colombia 129.000 barriles de crudo, es decir, 71 centésimas por ciento del petróleo mundial. ¿Cómo se puede, con una producción tan escasa, de la cual 64.000 barriles quedaron en el país y 65.000 fueron al exterior, porque no tenemos mercado que haya podido absorberlos; cómo se puede —repito— con tan reducida proporción que no llega siquiera al 1% de la producción universal, tratar de tener mayor influencia sobre el juego de la legislación para imponer nuestros puntos de vista y hacer que se prefiera nuestro petróleo por cualquiera otra circunstancia diferente de nuestro muy laudable deseo?

Privilegios, es lo que se oye decir a ciertos críticos. Me limitaré a examinar tres de los que suelen considerarse como tales. Es el primero: importación de maquinarias y demás elementos, sin necesidad de hacer depósito previo en el Banco de la República y sin necesidad de pagar el costoso impuesto de timbre. Se dice que, entretanto, los que importan maquinaria agrícola, los individuos que traen fábricas, industrias nuevas, tienen que estar pagando al gobierno tanto el impuesto de timbre como el depósito en el Banco de la República, que es cuantioso. ¿Y por qué las compañías petroleras, que son tan ricas, que abarcan tantos campos en el mundo, pueden disfrutar de esa ventaja que se le niega a otros importadores? Pues por una razón sumamente sencilla: esos comerciantes, esos importadores de maquinaria agrícola, esos introductores de una nueva fábrica de cerveza o de tejidos, para hacer su importación tienen que pedirle al Banco de la República los dólares con qué pagar esos materiales, porque no tienen fondos suyos en el exterior.

Entonces, con el objeto de evitar el desequilibrio o que se acentúe el ya bastante acentuado de la balanza de pagos, se trata de poner dificultades a las nuevas importaciones. Pero las compañías de petróleos introducen sus maquinarias no como mercancía, para venderlas, no

para ejercer actos de comercio, sino simplemente como capital y para importar esas maquinarias y esos elementos no le piden al Banco de la República un solo dólar y ni siquiera lo compran en el mercado libre, que les está prohibido. ¿Qué hacen? sus casas matrices tienen en el exterior fondos suficientes en dólares que no están obligados a traer al país. Si con ellos pagan los materiales que introducen, conservan intactas las disponibilidades del país en cambio exterior y los fondos del Banco de la República no sufren absolutamente la menor disminución.

Otro privilegio: ¿Cómo es que a los cafeteros se les obliga a traer el precio de los sacos de café que exportan al exterior y a vender sus dólares al Banco de la República a un precio que es inferior al del mercado libre, y en cambio, los petroleros por una disposición legal especial no están obligados a traer al país los dólares que reciben a cambio del petróleo que exportan?

Ese es un cargo tremendo. Pero se pierde de vista lo siguiente: el cafetero, el ganadero, el exportador de cueros que los envía al exterior, primero dan salida a sus mercancías y luego reciben el pago en dólares. En el caso de la industria petrolera, ese pago en dólares ha venido antes de que el petróleo se haya ido al exterior y no sólo eso sino antes de saber las empresas si iban a encontrar o no petróleo. De manera que el precio del petróleo que exportan ha sido pagado con creces y con muchos años de anticipación, en los cuales no se ha computado siquiera el interés del capital; de manera que no es verdad que el caso de los petroleros sea distinto del de los cafeteros, sólo por el hecho de no estar obligados a importar los dólares; sino que el petróleo que se está enviando al exterior es para pagar los dólares que ya importaron por anticipado, y que algunos no han podido sacar del país.

Hay meritorias compañías que llevan en el país 30, 35, 37 años, que han hecho varias o muchas exploraciones con taladro y que por sombra de mala suerte, no han producido absolutamente una gota de petróleo. A algunas no les alcanzó la paciencia para tanto y se retiraron del país, otras todavía sin obtener producción siguen tozudamente, porque este es un negocio a largo plazo. Consideran que es un juego de años y siguen importando su capital para que el día en que tengan producción, puedan con ella empezar a pagar los millones que importaron. Se desvanece, pues, ese otro privilegio.

DEDUCCIÓN POR AGOTAMIENTO

Y luego el agotamiento, que es precisamente el punto especial que quería tratar en esta conferencia. Yo admito que es un poco difícil de explicar y un poco difícil de entender por qué razón se otorga sólo a la industria extractiva, especialmente a la minería, al petróleo, esa ventaja que no se concede a nadie más. ¿Por qué una deducción equivalente más o menos a ésta no se le otorga al agricultor, al fabri-

cante, al comerciante? Hay para ello una base fundamental. Yo respeto a los equivocados que no la aceptan y estoy también por respetar a los que rechazan estas razones porque sí o porque no, sencillamente porque ellos no quieren salir de su contumacia en la tesis que sostienen, en unas ocasiones por malicia y en otras por ignorancia. Y en ella se informan ciertas campañas, ciertos artículos de periódicos, ciertas conferencias, ciertas mesas redondas, redondamente equivocadas en esta materia.

Observe las diferencias que justifican uno y otro sistema. El cafetero que cuenta con un terreno y una plantación que puede renovar, posee un capital que no se consume; él y el bananero o el agricultor en general, renovados los fertilizantes, técnicamente conducida su explotación, conservan su capital indefinidamente, y así puede decirse de muchos otros activos físicos y de ciertos intangibles que con ellos se relacionan. Pero en la industria del petróleo hay que pensar que cada gota que se extrae no se reproduce. Es capital productivo, pero no reproductivo.

Con razón en una película destinada a explicar a gentes ignorantes mediante lo que llamamos dibujos animados, con una serie de barrilitos y de cubos y de esferas para pintar gráficamente la estadística de la deducción por agotamiento, el título de uno de esos cuadritos me llamó la atención, porque dice: "No llueve petróleo." Claro que no llueve petróleo. El agua artesiana se saca por un procedimiento muy parecido al del petróleo, pero al agua la reemplaza la lluvia. No está expuesta a agotamiento completo, sino que se reemplaza por medios naturales. En cambio, el petróleo y el gas que se extraen y se consumen no tienen reemplazo. A diferencia de la cosecha, no hay aquí un capital que reinvertir porque el que había se acabó, de manera pues que el fenómeno no es el de la depreciación con el cual suele confundirse. Me da pena decirlo, pero hay economistas que tienen títulos mucho mejores que el que yo tengo, pues soy un simple aficionado y que, sin embargo, cuando llegan a admitir en sus proyectos o en sus artículos que es justa la deducción por agotamiento, terminan por limitarla a la amortización, a la recuperación del capital; recuperado éste, se acabó la deducción; con lo cual le cambian a la depreciación el nombre y asimilan los activos depreciables a este activo que se va eliminando, que se va agotando inexorablemente y que no vuelve jamás. Esto es lo que es muy difícil hacer entender, pues se pretende que después de que se ha recibido una suma equivalente al capital invertido, debe cesar la deducción por agotamiento, cuando lo razonable y lo que constituye una de sus esenciales características en las naciones que la han establecido es su duración por toda la vida del yacimiento.

Allí se han convencido de la necesidad de otorgar esta clase de atractivos, porque han visto la justicia y la necesidad de hacerlo. Hay que explicar que no todas las ramas de la industria del petróleo disfrutan de esta deducción por agotamiento.

La refinería, por ejemplo, es una planta de elaboración que tiene sus activos físicos, sus gastos de ingenieros, de abogados, de técni-

cos, de operarios, pero todos ellos se asimilan al capital invertido en activos depreciables. Por eso las compañías de petróleos no están haciendo figurar el capítulo de refinería dentro de lo que conforma esta deducción fiscal.

Tampoco los transportes, los oleoductos que llevan unas veces el petróleo crudo, otras veces los subproductos, entre ellos también el gas y que cuentan con activos consistentes en esas tuberías, en las bombas de propulsión, en los tanques, en cosas perceptibles, en activos físicos que se desgastan, se recuperan por medio de la depreciación y en manera alguna por medio del agotamiento.

Las estaciones de servicio y las de abastecimiento son establecimientos de orden comercial como lo puede ser cualquier almacén, y no pueden pretender que se haga extensiva a ellas esta ventaja. Aún más, dentro de lo que es propiamente la producción de petróleo, la deducción por agotamiento se halla prácticamente confinada a la exploración y a ciertos gastos intangibles; porque lo que se hace figurar para los efectos de la citada deducción es el capital invertido en la adquisición del título sobre el terreno o sobre el yacimiento que se va a explotar, con aquello que lo complementa, es decir, el trabajo topográfico para señalar sus linderos, el de los abogados que obtuvieron la concesión o hicieron los estudios de los títulos, etc. y todos los costos que vienen a ser como una parte complementaria del título. Sobre esto versa la deducción por agotamiento y no sobre la totalidad de las actividades de la industria. Es esta una explicación que creo necesaria porque me parece que los que objetan la deducción o la concesión de ese recurso, echan mano de toda clase de argumentaciones y no hacen estas distinciones que me parecen fundamentales para entender el problema.

Ahora, esta deducción se inspira en el propósito de no privar a las compañías de fondos que ellas han de destinar al desarrollo de sus programas futuros. Porque, aunque la deducción se concede sobre el pasado, actúa sobre el porvenir. Digo que se concede sobre el pasado, porque ella se calcula sobre el petróleo que ya se extrajo y negoció, cuya exploración y explotación fue materia de convenio con el gobierno o con un particular, que es el dueño. Este es un acto pretérito.

Cuando se presentan las declaraciones relativas al correspondiente año fiscal gravable, es cuando se hace la cuenta de lo que se exige, o se pide como deducción. Pero su espíritu —hay que confesarlo— no es sólo el de amortizar en esa forma el capital invertido en el título y en los intangibles que puedan considerarse como accesorios del título, sino que, tiene otra mira que tampoco es común a las otras clases de actividades lucrativas, y es ésta: en virtud de ese agotamiento y a medida que él progresa, las compañías naturalmente van sintiendo el temor de nuevas inversiones, porque no cuentan para ello con un atractivo que compense las sorpresas que les da la geología. Es como el jugador que ganó y no se retiró a tiempo, sino que habiendo ganado se vuelve a meter en otra rueda de juego y esta vez pierde.

La naturaleza no le da ninguna garantía a la compañía petrolera que obtuvo de un yacimiento conveniente ganancia, asegurándole que si reinvierte esa ganancia en otra parte la va a obtener de nuevo. La incertidumbre, el azar que rodea la nueva exploración es uno de los elementos que se han tenido en cuenta para acordar la deducción por agotamiento, ventaja fiscal no extensiva a los negocios seguros, que cuentan con factores y capitales o instrumentos económicos que están a la vista y no como en el caso especial en que el albur depende en gran parte o en su totalidad de la ignorancia sobre la verdadera existencia y cantidad del petróleo en las capas subyacentes de la tierra. Es un estímulo, pero no un subsidio. El petróleo no les conviene sólo a las compañías petroleras. El petróleo es el propulsor de la civilización material contemporánea. Cuenta con un número infinito de consumidores, y si por no disfrutar de estas concesiones las compañías petroleras prescindieran de aventurarse en nuevas empresas, se llegaría el momento en que la escasez produciría el alza de los precios y en que toda esa civilización de que nos mostramos tan orgullosos, sufriría el más espantable colapso.

Así, pues, aunque directamente son los empresarios quienes hacen pliegos de declaración de renta, y muestran en ellos los factores necesarios para que se les conceda la deducción por agotamiento, de los beneficios de esa deducción disfrutan todos, inclusive el pobre que tiene un camión alquilado, el chofer que gana su vida manejando un automóvil, porque sencillamente el día en que, por recortar estas ventajas, las empresas prefieran cambiar su objeto social y entrar en un negocio más seguro, el vuelco que daría el mundo sería realmente sorprendente. En los Estados Unidos fue en el año de 1926 cuando tomó su forma definitiva la deducción del 27½% del producto bruto extraído que hoy rige en aquel país. Y es curioso observar las estadísticas de la producción del petróleo del año de 1926 al de 1958 para ver que en ese lapso se ha decuplicado la producción americana, indudablemente estimulada por las actividades de las compañías y éstas por la concesión del 27½% de agotamiento. Fuera de los Estados Unidos hay otros países, el Perú, Guatemala, Turquía, que tienen poco más o menos una cifra igual de deducción por agotamiento.

Parecida a la nuestra, es la del Canadá, que entiendo que en un tiempo fue un poco más alta, pero hoy poco más o menos como la colombiana, porque allá se calcula no sobre el producto bruto sino sobre el producto líquido y en la proporción de 33-1/3 por ciento.

En Colombia el Decreto 2140 de 1945, ha tenido en cuenta la diferente situación de las dos grandes áreas del país, en atención a las dificultades con que la industria tiene que luchar en determinados sitios. Colombia, por razón de sus tres cordilleras y de sus grandes hoyas hidrográficas, por razón de sus llanos ilimitados, de sus selvas des pobladas, lindantes con Venezuela, el Brasil, el Ecuador, el Perú, tiene comarcas que son realmente inaccesibles, a no ser por los atractivos que pueda ofrecer la legislación, compensando las desventajas de la naturaleza. Y así se puede admirar que para iniciar exploraciones con

taladro en regiones apartadas de los Llanos orientales se hayan transportado en tiempos pasados y actualmente se estén transportando grandes cantidades de toneladas de material pesado, en aviones, para llegar al sitio en donde ha de hacerse la perforación, porque no hay caminos que conduzcan allá.

Recuerdo que estando en las cercanías de Houston hube de presenciar el comienzo de las perforaciones en un sitio cercano, viajando por una espléndida calzada que no era construída por la compañía, sino una de las carreteras públicas del Estado de Texas. La torre del equipo de perforación estaba allí a unos cuantos metros de la carretera pública. Esto me hizo recordar a la vez el divertido relato que oí de un amigo que tuvo a su cargo la gerencia de una importante compañía en un país del sur: Un senador de ese país, personaje distinguido, naturalmente, como todos los senadores, estuvo viajando para conocer un remoto campo petrolero y conducido en un magnífico automóvil llegó al pie de la torre, se bajó, vio otras muchas torres también cerca de la carretera y exclamó: Buena suerte la de estos empresarios que encuentran el petróleo a la orilla de las carreteras... Y no sabía los millones que la compañía había tenido que gastar para llevar la ruta al lugar del pozo y no el pozo al borde de la carretera.

La observación que hacía sobre el aumento de la producción en los Estados Unidos del año de 1926, en que cuajó la forma actual de la deducción por agotamiento, hasta la fecha, es aplicable modestamente a Colombia en los poquísimos años que tenemos de experiencia del presente tipo de deducción por agotamiento. En la región occidental del país, teniendo por tal la que queda de la cordillera oriental hacia el occidente, se admite el 10% como deducción normal y también el 15% adicional de agotamiento como una fórmula extraordinaria si se emprende en exploraciones nuevas en cualquier otra parte del país. El sistema en la región oriental llega hasta el 26%. Las dos deducciones se acercan a la que rige en los Estados Unidos. Y puede notarse, leyendo las estadísticas de la producción colombiana, que hasta el año de 1955 en que se dictó el decreto que estableció la nueva deducción no llegaba a 40 millones de barriles anuales y en el curso de esos tres años y medio ha venido aumentando hasta alcanzar en este año probablemente la cantidad de 50 millones de barriles. El aliciente con que se está imitando ya la legislación progresista de los Estados Unidos ha contribuído a desarrollar los programas de las empresas y a rectificar las ideas que en un tiempo tuvieron que aplazar sus iniciativas en espera de mejores circunstancias.

Otro cargo que se le ha hecho a la industria es el de querer constituir reservas en el país. Y yo he oído, no ya de gente de la calle, no ya de un amigo chistoso, sino de personajes serios, aquello de que las compañías van a un sitio, piden la concesión, perforan, encuentran petróleo, tapan y se van. ¿Cómo puede ser esto? Con lo que cuesta una perforación, 2, 3, 4 millones de pesos, fuera de lo que se ha pagado al gobierno por cánones superficiales, además de todos los gastos geológicos y geofísicos en el estudio previo del terreno, y se le entrega

al gobierno el área para que éste pueda dársela a cualquier otro competidor. Y la empresa que encontró el petróleo sigue tan tranquila, abandonando el pozo que era seco, según ella y que según nuestra admirable malicia indígena es un pozo productivo tapado por una compañía interesada. Pues bien: lo que sucede es que esos profesores de legislación, esos proyectos que intimidan a los petroleros —que son miedosísimos—, esas ponencias estudiadas muy bien a base de sincero patriotismo, pero también de ignorancia, son los que han constituido en este país la verdadera reserva de petróleo.

Ya dije antes cómo los dos contratos celebrados a principios del siglo fueron los únicos bajo cuya vigencia se extrajo petróleo hasta el año de 1944, en que la SHELL inició la explotación en el campo petrolífero de Casabe. Pero desde el tiempo de la celebración de estos contratos, pasaron 40 años antes de encontrar petróleo en un área diferente. ¿Qué significa esto? Que los que hemos constituido las reservas somos nosotros, no como dicen por ahí gentes muy enteradas, porque se les hayan dado a las compañías términos muy liberales de explotación. Pueden citarse ejemplos de compañías que, sin tener obligación de taladrar antes de 4 y medio años han tenido que pedirle al ministerio el permiso de no utilizar siquiera los 30 días de preaviso que hay que darle para cada perforación para iniciar ésta al día siguiente de la aprobación y perfeccionamiento del contrato.

A las compañías que han abarcado determinado número de áreas las ha guiado, no un propósito de constituir reservas sino un sentido de protección. Yo tengo que expresar mi inconformidad con algunas de las reformas que se le han hecho y que se pretende hacerle a la legislación de petróleos. En primer lugar, aunque nuestra legislación ha sido lo que se ha llamado una ley póliza, ésta, dentro de sus inconvenientes y su tiesura y su rigidez, tiene ventajas admirables porque cada cual sabe el terreno que está pisando. El sistema de las licitaciones por medio del cual se trata de que una compañía al competir con otra ofrezca más u ofrezca perforar más pronto, o pague un canon superficial superior, o una regalía más alta, se presta a imprevisibles desequilibrios, porque muchas veces no es posible determinar la compensación que pueda haber entre esos diferentes y heterogéneos factores para poder adjudicar la concesión con criterio de justicia. ¿Quién va a saber si ofreciendo un 2% más de regalía pero extendiendo la perforación 3 o 4 años más resulta mejor o peor para el industrial o para la nación? Temo yo que al aplicar el sistema al examen de las diferentes propuestas, nos vamos a meter en caminos que no le aconsejaría al país.

Se podrá decir que en Venezuela se ha practicado eso y que Venezuela nos ha ganado la carrera en la industria del petróleo. Es verdad que nos la ha ganado, y yo he sido el primero en mencionar la circunstancia de que Venezuela inició su industria de petróleo en el año de 1919, prácticamente al tiempo con la industria colombiana. Y he dicho que por la manera como ha facilitado las inversiones y dado garantías al capital, tiene hoy una producción que no es comparable con la nuestra porque nosotros producimos en año y medio escasamente lo

que Venezuela produce en un mes. Ésta es verdad comprobada por las matemáticas. Pero yo no sé si alrededor de los negocios de petróleo de Venezuela ha podido haber muchos enriquecimientos sin causa que yo no querría ver en Colombia y a los cuales se presta el sistema de las licitaciones. No quiero profundizar ahora en el tema, pero tampoco debo omitir esta razón fundamental que me mueve a no estar de acuerdo con el sistema de la licitación. Las ventajas que se obtienen por un lado, se van por otro. Es mejor que sigamos con una ley rígida, a pesar de sus dificultades y de su casuística. Con ella todo empresario sabe lo que le van a dar y el gobierno sabe también lo que le van a conceder. Nada más y nada menos de lo que hay que estipular de acuerdo con esa legislación.

No quiero cerrar esta exposición sin referirme a algo muy importante; es un argumento al cual no he visto que se le haya dado contestación, argumento que escuché en televisión en una mesa redonda a la cual no asistí, y que he visto reproducido en la prensa, en alguna ponencia o informe y es este:

Las compañías petroleras sostienen que la deducción por agotamiento se destina a reemplazar el capital consistente en el petróleo mismo que se evapora, se consume y no vuelve a ser. Sin embargo, en las concesiones el petróleo es de la nación y, sucede que perteneciéndole el petróleo a la nación, es el empresario, el industrial, el concesionario el que va cargando en sus cuentas el agotamiento de ese petróleo que no le pertenece. Esta objeción tiene una respuesta muy sencilla.

En los contratos nacionales —y dejando para una discusión jurídica si es que se trata del otorgamiento de derechos personales o de derechos reales—, se le deja a la empresa concesionaria un porcentaje y el gobierno recibe otro como regalía. En las propiedades particulares, en que el petróleo es de propiedad privada, el gobierno cobra un impuesto. Es la diferencia entre el impuesto y la regalía. El impuesto lo cobra en la propiedad ajena, la regalía la cobra en la que le pertenece.

Veamos un ejemplo, el de la Costa Atlántica. Los primeros 100 kilómetros de la Costa Atlántica están gravados con una regalía del 13% para el gobierno, sobre el producto bruto explotado. La nación le entrega al industrial el 87%, es decir, lo restante, porque este es el pago de los estudios que ha hecho, del título que ha adquirido, de los activos físicos que ha aportado allí para la extracción del aceite, de todos sus gastos intangibles. Al gobierno le pertenece el 13 y el industrial saca el 87% previas ciertas deducciones por evaporación, sedimento, etc. El concesionario dispone de ese petróleo como señor y dueño sin que pueda el gobierno interferir en el ejercicio de su derecho sino simplemente limitándolo en algunas ocasiones, como cuando impone la obligación de atender preferentemente al consumo nacional. Pero lo respeta como propiedad privada del industrial.

Por tanto, cuando se ha dicho que el petrolero le está cargando la deducción por agotamiento a un capital que no le pertenece porque es del estado, se está incurriendo en demostrable inexactitud. El

mismo decreto ley que concedió esta deducción dice que se liquidará previa deducción de lo pagado por regalías si es en concesiones o de lo que se debe pagar al propietario particular si es en propiedades particulares. De ese modo los explotadores no están haciendo gravitar sobre un patrimonio ajeno la deducción por agotamiento sino únicamente sobre lo que les pertenece.

Con lo que se ahorra por esa deducción por agotamiento se aumenta la posibilidad de hacer exploraciones nuevas, que pueden o no tener éxito. Quisiera mencionar este hecho que es realmente asombroso. Aquí hay pozos de petróleo que se han perforado con un costo superior al de un pozo igual en la Arabia Saudita. Y al paso que el petróleo obtenido en Colombia en determinada perforación fue de 280 barriles por día, en la Arabia Saudita hubo taladro que inicialmente dio 50 mil barriles diarios. Y hay allí pozos que producen 10.000 barriles diariamente. El costo puede ser el mismo. Esto demuestra que en una industria tan aleatoria, expuesta al azar de tantos impedimentos y peligros, no parece que sea ajeno a un sistema correcto de fomento otorgarle una deducción que lejos de arruinar al país, está tratando de reforzar y de estimular su industria petrolera y junto con ella todas las demás industrias colaterales.

Las urgencias del fisco suelen resolverse a veces contra el mismo fisco. Si por tapan un hueco en el presupuesto se cancela, o se reduce la deducción por agotamiento, eso puede traer el estancamiento de la industria y por consiguiente la disminución en los impuestos que pagan las mismas compañías, de los que pagan las industrias colaterales que desarrollan sus abastecedores, y de los que pagan sus trabajadores. Porque ese es otro factor, que no debe olvidarse: la enorme cantidad que aporta al fisco una compañía petrolera no sólo por lo que ella directamente paga sino por lo que pagan sus empleados, sus proveedores y sus contratistas.

No he querido, deliberadamente, traer a esta reunión cordial en que agradezco la presencia de todos los asistentes, una serie fatigante de estadísticas y de números, por que he preferido disertar en tono familiar, destacando más bien los argumentos de orden económico, sin descender a muchas cifras. Pero todo lo que he dicho está respaldado por cifras.

No sé por qué, involuntariamente, cuando he pensado en este problema de la deducción, me he acordado de cierta antigua diversión infantil que creo no es extraña a los niños de hoy. Era un diminuto capital de real y medio que nunca se agotaba. El dueño compraba una vaca, la vaca tenía una cría, y al dueño siempre le quedaba su real y medio. Con él compraba luego una pava, que tenía un pavito, y así una retahila de animales, pero el real y medio permanecía intacto.

El juego tiene su moraleja. En todos los negocios al empresario le queda siempre su real y medio.

En la producción de petróleo si no se le concede al explotador la deducción por agotamiento, el real y medio se le evapora y la industria declina o perece.