

REPUBLICA DE COLOMBIA



CARLOS GUSTAVO ARRIETA

INFORME
DEL MINISTRO DE
MINAS Y PETROLEOS
AL CONGRESO

1.966-1.967

Impreso en Publicaciones del Ministerio de Minas y Petróleos

Señores Senadores y Representantes :

Doy cumplimiento al mandato constitucional que impone a los Ministros del Despacho y a los Jefes de los Departamentos Administrativos el deber de presentar al Congreso, en cada una de sus legislaturas ordinarias, un informe sobre el estado en que se encuentren los negocios que les corresponden, sobre las reformas que la experiencia aconseje introducir en sus respectivas organizaciones para efectos de asegurar la eficiente prestación de los servicios, y sobre los trabajos desarrollados en el último año de labores.

Siguiendo las orientaciones generales esbozadas en la Memoria anterior, el Ministerio de Minas y Petróleos ha realizado en buena parte los programas trazados en aquel documento y está adelantando la ejecución de nuevos planes encaminados a obtener el aprovechamiento total de los recursos naturales del subsuelo. De unos y otros daré cuenta detallada al Senado de la República y a la Cámara de Representantes, a fin de que esas -

corporaciones dispongan de todos los elementos de juicio necesarios para hacer, con pleno conocimiento de causa, una apreciación objetiva y realista de las gestiones cumplidas hasta ahora y de las que están en proceso de realización.

*

M I N A S

La geología colombiana ha ofrecido siempre posibilidades bastante halagadoras para el desarrollo de la minería. Pero no obstante esa circunstancia favorable, la industria no ha tenido en la presente centuria un grado de desenvolvimiento satisfactorio. Su contribución a la riqueza pública y privada ha sido, en toda esa época, notoriamente escasa. El producto bruto de la minería, en relación con el producto bruto total del país, apenas ha alcanzado cifras muy modestas, y sus rendimientos fiscales son relativamente insignificantes.

En el campo de la exploración técnica del territorio nacional no se habían presentado avances de consideración. Con la salvedad de los yacimientos ferrosos de Paz del Río y de algunos otros de menor significación, en los decenios anteriores al mes de noviembre de 1966 no se produjeron descubrimientos mineros de capital importancia para la economía colombiana. Y como consecuencia lógica de los escasos resultados obtenidos en los trabajos exploratorios, las actividades de explotación y de transformación.

no ofrecían posibilidades verdaderamente halagüeñas para el desarrollo del país.

Muchas fueron las causas determinantes de los fenómenos anotados. La falta casi absoluta de una política de colaboración y de coordinación entre los programas y actividades oficiales y los programas y actividades de los particulares; la carencia de estatutos jurídicos que permitieran dirigir el pensamiento del Gobierno hacia la realización inmediata de planes de interés general; la deficiente organización del Ministerio de Minas y Petróleos y la ausencia de recursos presupuestales para adelantar una campaña de sistemática exploración del subsuelo; la inexistencia de un régimen crediticio ajustado a los requerimientos y características propias de la industria; y otras muchas más que son suficientemente conocidas por todas las personas que trabajan en estas cosas de la minería.

Pero todos los factores enumerados, a pesar de su multiplicidad aparente, tenían un origen común. Eran, en realidad, manifestaciones meramente formales de un motivo de fondo: El criterio -

anacrónico, afortunadamente en vías de desaparecer, sobre la función que corresponde al Estado en la dirección de la industria minera y sobre la que corresponde a los particulares. La posición del Gobierno, tradicionalmente, había sido de una pasividad casi absoluta. Las actividades del Ministerio de Minas y Petróleos se limitaban al recibo de propuestas, a la tramitación de expedientes, a la firma de contratos y de permisos y a la realización esporádica de una que otra investigación técnica de restringidos alcances. Era, en consecuencia, como lo he manifestado en múltiples ocasiones, una simple oficina de registro, de sustanciación y de litigios que solo operaba a impulsos de la iniciativa privada. Carecía, por lo tanto, de los poderes jurídicos necesarios para intervenir en la dirección de la economía minera y desempeñaba un papel supeditado y dependiente.

Todos los resortes de la producción estaban en manos de los particulares. Ellos constituían el único elemento verdaderamente activo en el proceso de desenvolvimiento de la industria. Formulaban propuestas de contrato sobre los depósitos concesibles, presentaban avisos y denuncias sobre las minas adjudicables, deman-

daban licencias sobre los yacimientos permisibles y, en fin, ponían en movimiento toda la organización administrativa con el objeto de que se les otorgaran los beneficios solicitados.

Pero el fenómeno apuntado no operaba solamente en el campo de la tramitación, sino que se manifestaba con idénticas características en otras actividades de gran importancia. En manos de los particulares estaban las investigaciones geológicas, los estudios de factibilidad, las labores de exploración y de evaluación, los análisis económicos de la operación, los trabajos técnicos de explotación y, en general, todas aquellas actividades que podrían tener alguna incidencia en el desarrollo de la minería.

Además de las situaciones anotadas existía otra que conviene destacar. Ni en las decisiones administrativas sobre adjudicación, ni en los contratos de concesión, ni en los permisos de exploración y explotación se imponía a los particulares obligación alguna sobre la necesidad de hacer en el país la concentración, reducción y refinación de las materias primas extraídas. Por lo tanto, los adjudicatarios, concesionarios y permisionarios disponían de libertad para realizar o no realizar en Colombia la trans

formación de los minerales explotados. En tales condiciones, la economía nacional perdía oportunidades muy valiosas para estimular su desarrollo y para obtener el aprovechamiento total de los recursos no renovables.

Todos los factores enumerados ponen de presente que la iniciativa privada era, exclusivamente, el elemento que impulsaba el desenvolvimiento de la minería en el campo de las tramitaciones administrativas, en la órbita de los trabajos técnicos de exploración y de explotación y en las actividades de transformación y beneficio de la riqueza del subsuelo. El Ministerio de Minas y Petróleos, por consiguiente, tenía que limitarse a desempeñar funciones meramente pasivas. Carecía de los poderes jurídicos necesarios, de la organización indispensable y de los recursos presupuestales que se requerían para intervenir eficazmente en la dirección económica de la industria.

El Gobierno actual, de la misma manera que los anteriores, consideró desde un principio que tales criterios no se acomodaban a las orientaciones que debía seguir una dependencia administrativa

que, como el Ministerio de Minas y Petróleos, está destinada al fomento de la producción en el ámbito de su competencia. Se dio cuenta, además, de que la iniciativa privada, sin la necesaria colaboración de los organismos oficiales, no estaba ni está aún en condiciones propicias para realizar los programas de aprovechamiento total de nuestras riquezas mineras ni de adelantar los ambiciosos planes de fomento que las circunstancias reclaman.

Es bien sabido que en la actualidad, los particulares no disponen de la capacidad suficiente para hacer la exploración técnica del territorio nacional, ni de recursos económicos que les permitan correr los graves riesgos que implica el desarrollo de la minería, ni de la organización que requiere esa industria para cumplir sus objetivos primordiales. De allí que el Ministerio de Minas y Petróleos, con plena conciencia de las responsabilidades que le corresponden, haya acudido en auxilio de los particulares vinculados a las actividades de la minería y haya emprendido una intensa campaña de investigaciones geológicas cuyos óptimos resultados han abierto nuevas posibilidades para la economía nacional.

Por los motivos apuntados, la política minera del Gobierno se ha orientado hacia estos objetivos inmediatos :

1o. - Transformar la anacrónica mentalidad de oficina de registro o de juzgado de primera instancia que animaba al Ministerio de Minas y Petróleos, y convertirlo en una organización administrativa destinada, principalmente, al fomento de las exploraciones y de las explotaciones del subsuelo y a la elaboración y beneficio total de las materias primas. En una palabra, darle la estructura de un Ministerio de la producción minera, que no de la simple tramitación de expedientes y litigios;

2o. - Adelantar directamente, por su cuenta y riesgo, las investigaciones geológicas que sean necesarias para obtener un conocimiento exacto de las posibilidades que ofrece el territorio nacional, y colaborar con los particulares en los estudios que realicen y en la medida que ellos reclamen la cooperación oficial, ya sea en la forma de asistencia técnica o en cualquier otra que la legislación en vigencia permita y que los funcionarios del Ministerio de Minas y Petróleos estén en condiciones de prestar eficientemente;

3o. - Realizar directamente la evaluación de los yacimientos nacionales hasta llegar, por lo menos, a la estimación de sus reservas probables, hacer los estudios de factibilidad y adelantar las investigaciones necesarias sobre costos de producción, precios internos y externos, inversiones que se requieran, rendimientos previsibles, posibilidades de exportación y sobre todos aquellos factores que puedan incidir en la economía de la operación minera; y

4o. - Modificar sustancialmente la anacrónica reglamentación de la industria para acomodarla a los requerimientos actuales y futuros de la economía del país; para agilizar los procedimientos y dotar al Ministerio de Minas y Petróleos de los poderes jurídicos indispensables a fin de estimular el desarrollo inmediato de los trabajos de exploración, de explotación y de transformación; y para intervenir con eficacia en la solución de los problemas fundamentales de la industria. Y, con los mismos objetivos, expedir las disposiciones necesarias para la calificación previa de las inversiones extranjeras y para darle aplicación inmediata a algunos sistemas legales que, no obstante su vigencia

y las repercusiones favorables que tendrían en el desenvolvimiento acelerado de las actividades mineras, hasta ahora han sido poco menos que inoperantes en razón de que han permanecido casi ignoradas.

El Estado, en vista del notorio fracaso de la política tradicional tiene que asumir una actitud dinámica y realista que le permita intervenir, de manera más eficiente, en la suprema dirección de la industria. Esa intervención debe tener, como objetivo principal y determinante, el aprovechamiento total de todas las posibilidades que ofrezca el subsuelo colombiano. Para alcanzar las finalidades anotadas, el Gobierno tiene abiertos dos caminos que hasta ahora ha venido siguiendo con éxito singular:

- a) La participación directa del Ministerio de Minas y Petróleos en los trabajos de exploración técnica del territorio nacional en la medida de sus posibilidades; y
- b) Su cooperación en las investigaciones geológicas y en los estudios económicos de los particulares, lo mismo que en las actividades de explotación y de transformación que ellos adelan-

ten. El Gobierno busca, mediante la utilización de ese procedimiento de permanente colaboración, suplir en buena parte las deficiencias actuales de los organismos privados para efectos de que contribuyan, de manera más eficiente y vigorosa, al proceso de fomento acelerado de la minería.

Puede decirse, en síntesis, que la política que ha seguido el Gobierno en estas materias ha estado orientada en todo momento hacia la finalidad concreta de conocer, hasta donde los recursos lo permitan, las posibilidades que realmente ofrezca el subsuelo colombiano, de alcanzar el mayor beneficio de la explotación y de la transformación de los yacimientos mineros y de convertir esa industria en una de las bases fundamentales del desarrollo económico del país.

LA NUEVA POLITICA MINERA Y LAS REALIZACIONES

LOGRADAS DURANTE EL ULTIMO AÑO

De conformidad con las disposiciones del Decreto número 1636 de 12 de julio de 1960, expedido por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por la

ley 19 de 1958, al Ministerio de Minas y Petróleos corresponde, entre otras funciones, las de adelantar las investigaciones geológicas de los yacimientos mineros, las de elaborar los prospectos económicos de explotación y las de prestar asistencia técnica a las empresas privadas y, de manera especial, al pequeño minero. Las funciones enumeradas las venían ejerciendo, además de los organismos directivos del Ministerio, la División de Estudios Geológicos y la División de Minas, complementados en sus actividades por los trabajos del Laboratorio Químico.

Aparentemente, la organización del Ministerio de Minas y Petróleos es bastante aceptable. El decreto confiere a ese Despacho las facultades indispensables para realizar ambiciosos planes de desarrollo y crea los departamentos técnicos que se requieren para impulsar el desenvolvimiento de la industria. Pero la realidad es muy distinta. La extremada limitación de las partidas presupuestales asignadas al Ministerio de Minas y Petróleos en los últimos años y la escasez del personal técnico disponible, son factores que, entre otros muchos, han tornado casi inoperantes las funciones asignadas en el decreto orgánico. De allí que hasta

hace poco no se hubiera podido avanzar mucho en el camino de las realizaciones a pesar de la buena voluntad y de los esfuerzos hechos por los funcionarios.

Así lo comprendieron todos los Ministros que ocuparon la Cartera de Minas y Petróleos desde 1960 hasta la fecha. Por esa razón, precisamente, ellos se empeñaron en buscar nuevas fórmulas que permitieran habilitar a esa dependencia administrativa para desarrollar una labor intensa de investigación del subsuelo mediante la consecución de recursos financieros apropiados. Las inquietudes y programas anteriores empezaron a tomar cuerpo en 1961. En ese año se estructuró, en sus aspectos más importantes, el proyecto de lo que más tarde vino a ser el Inventario Minero Nacional y principió a esbozarse la posibilidad de realizar los nuevos planes de investigación geológica a base de la financiación parcial de los organismos internacionales. La idea siguió su curso; y en 1963 se suscribió el correspondiente acuerdo entre el Gobierno Colombiano y la Agencia para el Desarrollo Internacional (A. I. D.).

Superadas con todo éxito las dificultades que se presentaron en

la iniciación del programa, el Inventario Minero Nacional principió en 1964 sus labores en estas cuatro zonas escogidas al efecto :

"ZONA I. - Se toma como punto de partida el centro de la ciudad de Santa Marta, Capital del Departamento del Magdalena. De aquí, con dirección NE y siguiendo la línea de la Costa, se llega a la población de Dibulla, en la Guajira. De aquí, con dirección SE y en línea recta, se llega al centro de la población de El Molino, Corregimiento de Villanueva, en la Guajira. De aquí, con dirección SW, en línea recta, se llega al centro de la población de Manaure, Corregimiento de Robles, en el Magdalena. De aquí, con dirección SW y en línea recta, se llega al centro del Caserío del Rincón, fracción del Municipio de Robles, en el Magdalena. De aquí, con dirección SW en línea recta, se llega al centro de la población de Marfa Angola, Corregimiento de Valledupar, en el Magdalena. De aquí, con dirección SW, en línea recta, se llega al centro-

de la población de Caracolí, Corregimiento de Valle -
dúpar, en el Magdalena. De aquí, con dirección SW
y en línea recta se llega al centro de la población -
de Cocosolo, Corregimiento del Cerro de San Anto -
nio, en el Magdalena. De aquí, con dirección NW y
en línea recta, se llega al centro de la población de
Fundación, cabecera del Municipio del mismo nom -
bre, en el Magdalena. De aquí, con dirección -
aproximadamente Norte y en línea recta, se llega al
centro de la ciudad de Santa Marta, punto de parti -
da del alindamiento del polígono.

"ZONA II.- Se toma como punto de partida, el centro de la ciu -
dad de Manizales, Capital del Departamento de Cal -
das. De aquí, con dirección NW y en línea recta se
llega al centro de la población de San José, Corregi -
miento de Risaralda, en Caldas. De aquí, en línea -
recta con dirección SW, se llega al centro de la po -
blación de Balboa, cabecera del Municipio del mis -
mo nombre, en Caldas. De aquí, en línea recta, con
dirección NW, se llega al centro de la población de

Pueblo Rico, cabecera del Municipio del mismo -
nombre, en Caldas. De aquí, en línea recta, con
dirección aproximadamente Norte, se llega al cen -
tro de la población de Urrao, cabecera del Munici -
pio del mismo nombre, en Antioquia. De aquí en
línea recta, con dirección NW hasta llegar al centro
de la población de Dabeiba, cabecera del Municipio -
del mismo nombre, en Antioquia. De aquí, en lí -
nea recta, con dirección NE hasta llegar al centro -
de la población de Riosucio, Corregimiento de Mon -
telbano, en Córdoba. De aquí, con dirección NE
en línea recta, se llega al centro de la población de
Caucasia cabecera del Municipio del mismo nombre
en Antioquia. De aquí, con dirección SE y en línea
recta, se llega a Puerto Claver, Corregimiento de
Zaragoza, en Antioquia. De aquí, con dirección SE,
en línea recta, se llega al centro de la población de
Puerto Berrío, cabecera del Municipio del mismo -
nombre, en Antioquia. De aquí, con dirección SW,

en línea recta, se llega al centro de la población de Guayabal, fracción del Municipio de Armero, Tolima. De aquí, con dirección NW, en línea recta, se llega al centro de la ciudad de Manizales, punto de partida del alindamiento del polígono.

"ZONA III. - Se parte del centro de la población de Coromoro, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Santander, y en línea recta, con dirección NW, se llega al centro de la población de los Santos, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Santander. De aquí, con dirección NW, en línea recta, se llega al centro de la población de Los Angeles, Corregimiento de Rfo de Oro, en el Magdalena. De aquí, con dirección NW se llega en línea recta al centro de la población de Pailitas, Corregimiento de Tamalameque, en el Magdalena. De aquí, con dirección SE, en línea recta, se llega al centro de la población de Orú, Corregimiento de San Calixto, en Norte de Santander. De aquí, con direc-

ción SE, en línea recta, se llega al centro de la población de San Cayetano, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Norte de Santander. De aquí, en línea recta, con dirección SW, se llega al centro de la población de Soatá, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Boyacá. De aquí, con dirección NW, en línea recta, se llega al centro de la población de Onzaga, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Santander. De aquí, con dirección SW, en línea recta, se llega al centro de la población de Coromoro, punto de partida del alindamiento del polígono.

"ZONA IV. - Se toma como punto de partida el centro de la ciudad de Bogotá, Capital de la República. De aquí, en línea recta, con dirección NW, se llega al centro de la población de Facatativá, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Cundinamarca. De aquí, en línea recta, con dirección NE, hasta llegar al centro de la población del Carmen de Ca

rupa, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Cundinamarca. De aquí, en línea recta, con dirección SE hasta llegar al centro de la población de Villapinzón, cabecera del Municipio del mismo nombre, en Cundinamarca. De aquí, en línea recta, con dirección SE, hasta llegar al centro de la población de Aguacalara, en jurisdicción del Municipio de San Luis de Gaceno, en Boyacá. De aquí, en línea recta, con dirección SW, hasta llegar al centro de la ciudad de Villavicencio, capital del Departamento del Meta. De aquí, en línea recta, con dirección NW, hasta llegar al centro de la ciudad de Bogotá, D. E., punto de partida del alindamiento del polígono."

LAS INVESTIGACIONES DEL INVENTARIO MINERO NACIONAL

Los estudios del Inventario Minero se han venido haciendo en forma sistemática desde 1964 y en el último año de investigaciones

se han recogido los primeros resultados de este esfuerzo. Con la permanente colaboración de la División de Estudios Geológicos, del Laboratorio Químico y de la División de Minas del Ministerio y con la asesoría técnica de los funcionarios asignados para tales fines por la Agencia para el Desarrollo Internacional, el Inventario Minero Nacional ha logrado alcanzar algunos éxitos bastante satisfactorios, como los siguientes :

1. Fosfatos

A todo lo largo de la Cordillera Oriental, en los Departamentos del Huila, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Santander del Norte, los funcionarios del Inventario Minero han descubierto numerosos yacimientos de fosfatos que, por su magnitud y riqueza, están llamados a ejercer una influencia extraordinaria en el proceso de vigorización de la economía nacional, especialmente en los aspectos relacionados con el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Aunque hasta el momento de escribir estas informaciones para las Cámaras Legislativas no se hayan terminado todavía los estudios de evaluación de los depósitos de roca fosfórica-

que se han descubierto, los datos recogidos por el Ministerio de Minas y Petróleos permiten considerar que las reservas probables de tales yacimientos arrojan cifras no inferiores a los sesenta millones de toneladas, cuya riqueza, en promedio, supera el veinte por ciento de P205.

Los cálculos anteriores se han hecho con un criterio de extrema cautela para efectos de eliminar todas las posibilidades de error y de no dar paso a un exagerado optimismo. Pero las investigaciones técnicas que hasta ahora se han adelantado por los funcionarios oficiales indican que se puede llegar a cantidades superiores a las anotadas, especialmente si se toma en cuenta que en los últimos días se han descubierto nuevos yacimientos de fosfatos que no aparecen computados en aquellas cifras preliminares. Puede decirse, en consecuencia, que una vez concluidos los trabajos exploratorios y de evaluación, las reservas estimadas inicialmente se elevarán de manera apreciable.

Los expertos en materias de suelos han considerado que las posibilidades que ofrecen las tierras colombianas para el desarrollo a gran escala de la agricultura y de la ganadería no son muy hala

güeñas en razón de que su contenido de fósforo es bastante limitado. El planteamiento parece exacto. Así lo demuestra la experiencia acumulada en tantos años de esfuerzos dirigidos al fomento de la producción en aquellas dos ramas de la industria y que no aparecen suficientemente compensados.

Los expertos anotan igualmente que todo ello se debe a la falla con que se inicia el proceso químico y biológico, ya que la deficiencia de fósforo en los suelos se traduce, ineludiblemente, en retardos en el crecimiento de las plantas, en la baja producción de las semillas, en el reducido tamaño y en la mala calidad de los frutos y, en general, en los escasos rendimientos económicos de los cultivos.

Fenómenos semejantes se presentan en el campo de la industria pecuaria, ya que la composición química de los suelos tiene la misma influencia en el crecimiento y en la calidad de los pastos y éstos, a su vez, en el desarrollo del ganado. Ese el motivo para que se haya estimado, con toda razón, que los descubrimientos de roca fosfórica hechos por el Ministerio de Minas y Petróleos, si se les aprovecha e industrializa debidamente, pueden me

mejorar en corto tiempo la producción agrícola y pecuaria del país. Es cierto que algo se ha avanzado en el camino de mejorar nuestras tierras mediante la utilización de abonos importados y fabricados en Colombia. Pero no es menos evidente que las consecuencias favorables de ese hecho han sido, hasta ahora, bastante limitadas. La necesidad de importar grandes cantidades de fósforo y de potasa para la elaboración de fertilizantes y los altos precios de éstos, son factores que han contribuido a que el empleo de abonos no se haya generalizado en la medida que las circunstancias reclaman.

De acuerdo con los estudios realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en colaboración con la CEPAL, la FAO y el BID, nuestros requerimientos de pentóxido de fósforo para 1970 oscilan entre una cantidad mínima de 46.000 toneladas y una cantidad máxima de 125.000 toneladas, y para 1975 entre 96.000 y 178.000 toneladas. Estas cifras, por sí solas, están indicando la importancia de los descubrimientos hechos por el Inventario Mineral Nacional, ya que en el futuro no habrá necesidad de importar ese producto.

De conformidad con los estimativos hechos por la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, los suelos colombianos necesitan, por lo menos, de un millón doscientas mil toneladas de abonos compuestos para efectos de alcanzar un rendimiento satisfactorio. Pero no obstante la urgencia de satisfacer esos requerimientos, apenas hemos estado consumiendo la cantidad de cuatrocientas mil toneladas. Ello significa, por lo tanto, que únicamente se está atendiendo una tercera parte de las necesidades nacionales más apremiantes. La circunstancia anotada, como es natural, ha afectado seriamente la productividad de nuestras tierras y ha demorado el proceso de desenvolvimiento de la economía.

La limitada utilización de los fertilizantes se debe, en mucho, a sus altos costos, y éstos, a su vez, a la necesidad de importar el fósforo que se requiere, como ya se anotó. De allí que los precios elevados de los abonos no den oportunidad a los agricultores y a los ganaderos de escasos recursos económicos para aprovecharse debidamente de esos factores que tanta importancia tienen en el aumento de la producción. Esa es la razón para que

no se haya generalizado en Colombia el uso de los fertilizantes - en la medida que lo exige la calidad de nuestras tierras.

Pero esa situación ha de cambiar fundamentalmente a consecuencia de los hallazgos hechos por los funcionarios del Ministerio de Minas y Petróleos. En virtud de la sistemática campaña de investigaciones adelantada por ese Despacho, en el curso de los últimos diez y ocho meses se produjeron los descubrimientos mencionados, se inició el proceso de evaluación de las reservas cuyo desenvolvimiento está bastante avanzado y se dio principio a los estudios económicos necesarios para obtener el aprovechamiento total de los recursos naturales encontrados. Puede decirse, en consecuencia, que en estos momentos está casi superada la parte del programa que le corresponde desarrollar al Ministerio.

Una vez que se haya terminado la etapa de las investigaciones geológicas y de los estudios mineros complementarios, se podrá atender la totalidad de las necesidades nacionales de fosfatos y distribuirlos a precios que permitan su utilización intensiva en todas las regiones del territorio colombiano. Para efectos de lo

grar esas finalidades, la situación geográfica de los yacimientos es un factor ventajoso, ya que todos los depósitos descubiertos - hasta ahora están ubicados, como ya lo expresé, a lo largo de la Cordillera Oriental. Esa circunstancia afortunada hará posible la distribución en todos los departamentos a bajos costos de transporte, si se construyen las vías de comunicación necesarias.

Los descubrimientos hechos por el Ministerio de Minas y Petróleos tienen, además, un valor excepcional desde el punto de vista de la economía de divisas. De acuerdo con las informaciones suministradas por la Dirección de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, las importaciones de fósforo - destinadas exclusivamente a la producción de abonos alcanza, en la actualidad, a la suma de cuatro millones y medio de dólares - (US\$ 4.500.000,00) anuales, y de conformidad con los datos del Instituto de Fomento Industrial, las importaciones de ácido fosfórico destinadas a otros usos llegaron en los años de 1964 y de 1965 a un promedio superior al millón trescientos mil dólares (US\$ 1.300.000,00) anuales. Todo ello significa, pues, que

la realización inmediata de los programas de desarrollo que adelanta el Gobierno en el renglón de los fosfatos determinará, en un lapso relativamente corto, una sustitución de divisas que podrá acercarse a los seis millones de dólares (US\$ 6.000.000,00).

Es oportuno anotar, por otra parte, que la magnitud de las reservas nacionales de roca fosfórica permitirán no solo atender todos los requerimientos del país, sino que también ofrecen la ocasión de llevar nuestros productos a los mercados externos. Para alcanzar ese objetivo, el Gobierno ya está haciendo los estudios pertinentes. Se podrá lograr, de esa manera, la exportación de la materia prima triturada y de algunos productos elaborados, con la consiguiente generación de divisas. Las perspectivas que en ese sentido se presentan para el país son bastante halagadoras. De allí que el Gobierno esté resuelto a aprovecharlas hasta el máximo y que esté adelantando los planes necesarios para alcanzar tales objetivos.

2. Níquel

En las regiones situadas al sureste del Departamento de Córdoba y en terrenos correspondientes a la jurisdicción del Municipio de Montelíbano, el Inventario Minero Nacional ha estudiado en el curso del último año algunos depósitos de lateritas níquelíferas. Esos yacimientos, de acuerdo con las investigaciones geológicas más recientes, pueden extenderse al Departamento de Antioquia.

La zona es bastante selvática y de difícil acceso. Por ese motivo y, además, por los serios obstáculos que en meses pasados ha ofrecido el invierno, los estudios técnicos no han podido avanzar con toda la celeridad deseable. Pero no obstante esas circunstancias impropicias, los funcionarios del Ministerio de Minas y Petróleos han logrado cumplir, en la medida de las posibilidades, los programas de trabajo que previamente se les habían señalado. Es así como las labores de exploración se han venido adelantando satisfactoriamente en las áreas de San Juan, Uré, Alto del Oso y Las Acacias. De esa manera, la primera etapa de los estudios ha quedado prácticamente superada.

Dentro de pocos días, el Inventario Minero Nacional principiará un nuevo período de investigaciones complementarias en los sectores aledaños al sitio de Mogambo, cuyas características geológicas son bastante parecidas a las de las zonas ya exploradas y evaluadas. De allí que se estime, con muy buenas razones, que las posibilidades sean las mismas.

De conformidad con los planes de trabajo que se han venido desarrollando, el Ministerio de Minas y Petróleos considera que en un tiempo relativamente corto podrá terminar las labores de exploración de todas las áreas de interés y estará en condiciones de concluir la evaluación de las reservas. De continuar el ritmo acelerado que actualmente se le está imprimiendo a los estudios, es muy posible que para fines de 1968 hayan terminado las investigaciones en la región de Mogambo y que, por lo tanto, se pueda establecer aproximadamente el volumen general de las reservas niquelíferas.

Pero cualquiera que sea el resultado que se obtenga en las áreas que aún no están suficientemente analizadas, el Ministerio de Minas estima que las informaciones geológicas de que dispone hasta

el momento permiten juzgar que los depósitos niquelíferos hallados ofrecen posibilidades de explotación comercial. Estas perspectivas, como es lógico, van cobrando mayor fuerza en la medida en que avanzan los trabajos técnicos, ya que los indicios en contrario últimamente dan base suficiente para un cauteloso optimismo.

Desde hace algunos años se viene sintiendo en el mundo una notoria escasez de níquel. El consumo ha ido aumentando considerablemente, en tanto que los hallazgos de nuevos yacimientos han sido relativamente limitados en cuanto a su número e importancia. De allí que ese mineral haya adquirido un valor apreciable en los mercados internacionales y que, por lo tanto, ofrezca en la actualidad muy buenas perspectivas de exportación. En el momento se está cotizando a ochenta y cinco centavos de dólar (US\$0.85) la libra y la tendencia general indica que los precios externos superarán esos niveles dentro de muy poco tiempo.

3. Cobre

El Ministerio, a través del Inventario Minero, ha venido estudiando cuidadosamente y con el mayor interés las posibilidades de cobre que pueda ofrecer el subsuelo colombiano. Este es, en realidad, uno de sus programas más importantes y a su realización ha dedicado sus mejores esfuerzos. Las importaciones que actualmente se están haciendo suben a cantidades apreciables (cerca de siete mil toneladas anuales) y se prevé para el futuro inmediato un aumento bastante considerable del consumo nacional. La sustitución de esas importaciones constituye, por el momento, una meta que el Ministerio de Minas y Petróleos espera alcanzar en un tiempo relativamente breve.

Aunque los estudios que se han venido adelantando estén apenas en su primera etapa, puede decirse que los resultados obtenidos son satisfactorios. En efecto, en distintos lugares del país, los funcionarios técnicos del Ministerio de Minas y Petróleos han localizado algunos yacimientos de sulfuros metálicos, con un buen contenido de cobre, que en la actualidad se están explorando con

todo detenimiento y que, de acuerdo con las últimas informaciones recogidas, presentan características estimulantes.

Ciertamente que los datos recibidos por el Ministerio de Minas y Petróleos en la semana pasada le permitirían suministrar a las Cámaras Legislativas informaciones más concretas, pero estimo que no es conveniente dar paso a un excesivo optimismo mientras no haya concluido el primer período de las investigaciones y se hayan confirmado plenamente todos los resultados. Por el momento solo debo manifestar que los trabajos de exploración se están adelantando con toda diligencia y que las perspectivas son promisorias. De allí que el Gobierno abrigue la esperanza de que para fines del año próximo pueda estar en condiciones de dar al país noticias más precisas sobre las reservas de cobre que se encuentren en las zonas que se están estudiando.

No obstante la actitud de extremada cautela y prudencia que deliberadamente ha querido seguir el Ministerio de Minas y Petróleos al hacer los estimativos de nuestras posibilidades en cobre,

me parece conveniente expresar que según los cálculos hechos - últimamente por los funcionarios técnicos del Inventario, los ya cimientos de sulfuros metálicos descubiertos hasta la fecha per miten considerar que en un futuro no lejano, la producción nacional de cobre puede abastecer los requerimientos del país. De lograrse esos resultados, como el Ministerio lo espera con muy buenas razones, se obtendría una sustitución de importaciones - de productos elaborados y semielaborados que alcanzaría, si se tiene en cuenta el consumo actual y sus aumentos previsibles, a una suma superior a los diez millones de dólares (US\$10.000.000) al año.

4. Zinc

De la misma manera que ha ocurrido con el cobre, el Ministerio de Minas y Petróleos ha venido dedicando especialísima atención a las investigaciones geológicas relacionadas con el zinc, ya que este mineral puede llegar a tener bastante importancia para el desarrollo de la economía nacional.

Los esfuerzos realizados hasta el momento por los funcionarios

del Inventario, complementados en algunas regiones especiales - por los expertos de la División de Minas del Ministerio, han teni do compensación, ya que en diferentes zonas del país se han des cubierto en el último año yacimientos de sulfuros metálicos con porcentajes satisfactorios de zinc.

Las importaciones de lingotes y de productos elaborados que actualmente se están haciendo alcanzan a la cantidad de siete mil - toneladas anuales por un valor aproximado de dos millones de dó lares (US\$ 2.000.000.00), y los estimativos para 1970 llegan a la suma de ocho mil quinientas toneladas con un costo muy cerca no a los tres millones de dólares (US\$ 3.000.000.00). El Minis terio, de acuerdo con los estudios geológicos adelantados, consi dera que la producción colombiana de zinc podrá llegar a las ci fras anteriores y que, por consiguiente, estaremos en condicio - nes de sustituir las referidas importaciones.

5. Plomo

Siguiendo la misma política que se ha venido adelantando con relación al cobre y al zinc, el Ministerio, a través del Inventario Minero Nacional, está desarrollando desde hace un año actividades exploratorias en busca de plomo. Y de manera parecida a lo que ha ocurrido con los minerales citados anteriormente, los resultados conocidos hasta ahora son halagüeños. Los depósitos de sulfuros metálicos encontrados contienen plomo en proporciones apreciables. Esa circunstancia permite creer en la posibilidad de que podamos atender los requerimientos del consumo nacional.

Para 1967, las importaciones de este mineral y de sus productos elaborados se calculan en dos mil doscientas toneladas, con un valor aproximado de seiscientos mil dólares (US\$ 600.000.00), y para 1970 se estiman en dos mil seiscientas toneladas con un valor de setecientos mil dólares (US\$ 700.000.00). Ciertamente que las cifras precedentes no alcanzan los altos niveles de las importaciones de cobre y de zinc, pero no dejan de tener impor

tancia si se considera la precaria situación de nuestra balanza de pagos y la urgencia de acudir a todos los recursos para mejorarla. A esa meta se dirige la política del Gobierno, y para lograrla es preciso poner en función todos los factores utilizables.

6. Hierro

No obstante la intensa campaña adelantada por el Inventario Minero Nacional para encontrar buenos yacimientos de hierro, los resultados conseguidos no dan margen al optimismo. Se han hecho algunos reconocimientos en las cuatro zonas destinadas al Inventario, pero hasta el momento de escribir este informe no han aparecido manifestaciones promisorias. Sin embargo, en las últimas semanas se iniciaron estudios en áreas que no habían sido exploradas, y en ellas se han hallado algunos depósitos de hierro especular y de hierro laterítico que, a primera vista, ofrecen perspectivas más o menos buenas. Pero estas investigaciones preliminares no permiten, en realidad, alimentar muchas esperanzas, aunque sí estimulan a continuar con mayor empeño

las exploraciones. Así se está haciendo con todo interés.

Se ha estimado que las importaciones de hierro y de aceros especiales en el curso de 1967 subirán a los niveles de seiscientas cuarenta mil (640.000) toneladas y que su costo - - aproximado llegará a cincuenta y nueve millones de dólares (US\$ 59.000.000.00). Igualmente se ha considerado que para 1970, dada la curva ascendente del consumo, el número de toneladas importadas aumentará considerablemente y su valor alcanzará a una cifra cercana a los setenta y cinco millones de dólares (US\$ 75.000.000.00).

Los guarismos anteriores ponen de presente la importancia capital que para la balanza de pagos del país tiene el hierro y la extrema urgencia de acelerar por todos los medios el proceso de las investigaciones geológicas destinadas al hallazgo de nuevos yacimientos. Por las circunstancias apuntadas y, además, por el extraordinario aporte que para el desarrollo económico y social de Colombia significaría el descubrimiento de nuevos depósitos, el Ministerio de Minas y Petróleos no se ha limitado a adelantar sus trabajos de exploración en las cuatro zonas del Inven-

tario, sino que está realizando estudios sistemáticos en otras regiones del territorio nacional que ofrecen buenas perspectivas.

En efecto, no obstante la escasez de sus recursos presupuestales, el Ministerio, a través de su División de Minas, está desarrollando activamente un vasto programa de trabajos exploratorios en las zonas más promisorias del país. Sin contar las investigaciones que en idéntico sentido está ejecutando el Inventario, la División de Minas del Ministerio mantiene varias comisiones geológicas permanentes dedicadas, de manera exclusiva, al estudio de las posibilidades de hierro que ofrezca el subsuelo colombiano.

Las consecuencias de esta última campaña, a juzgar por las informaciones recogidas recientemente, parecen más favorables que las de las exploraciones adelantadas hasta ahora en otros sectores del territorio nacional. Las nuevas comisiones técnicas están laborando con especial intensidad en dos frentes de trabajo situados a lo largo del litoral atlántico y en áreas previamente seleccionadas. Las investigaciones preliminares

arrojan datos prometedores en cuanto se refiere a la extensión de los yacimientos, y los primeros análisis químicos que se han practicado dan porcentajes de hierro y de otros minerales que son satisfactorios. La confirmación de los datos anteriores, si es que se obtiene, constituiría un avance extraordinario en el proceso de los estudios que se realizan y abrirían un margen de confianza en el futuro de la industria pesada.

Al ocuparme en otros capítulos de esta Memoria de los programas que actualmente está desarrollando la División de Minas del Ministerio, volveré sobre el tema y suministraré algunas informaciones complementarias.

7. Mercurio

Dentro de las áreas destinadas al Inventario Minero Nacional, los funcionarios de esa dependencia han localizado una franja de cuarenta kilómetros de longitud que muestra una buena mineralización de mercurio nativo. Aún no se han podido terminar las investigaciones geológicas preliminares, pero se espera que en un tiempo relativamente breve sea posible concluir esa

etapa inicial y dar principio inmediato al segundo período de los estudios. No obstante las circunstancias mencionadas, el Ministerio de Minas y Petróleos considera que las informaciones que hasta ahora se tienen son suficientes para creer en la existencia de depósitos importantes.

Con anterioridad a la congelación de las zonas del Inventario Minero Nacional, algunas empresas particulares encontraron depósitos de mercurio en el Departamento de Caldas, e hicieron las correspondientes propuestas de contrato al Ministerio. Esos yacimientos están actualmente en proceso de explotación y beneficio y con sus productos se están atendiendo, casi en su totalidad, las necesidades nacionales. De allí que si las exploraciones adelantadas por los funcionarios oficiales dan los resultados que se esperan, estaríamos en condiciones de atender el aumento de los requerimientos internos y de exportar el remanente.

8. Asbestos

En una de las zonas destinadas a las investigaciones del Inventario Minero Nacional, los geólogos oficiales han logrado la loca-

lización de rocas serpentínicas que presentan una concentración de asbesto de crisotilo de fibra corta y fina y con porcentajes superiores y calidades iguales a los que en la actualidad se explotan en el Canadá con muy buenos rendimientos económicos. Los yacimientos son extensos y presentan, además, otras características halagüeñas. Pero no obstante los esfuerzos hechos, los estudios han avanzado con relativa lentitud por la inexistencia de vías de comunicación y por las dificultades que ofrece el terreno para llevar los taladros a todos los afloramientos.

La industria nacional, especialmente en lo relacionado con la producción de cemento y de materiales eléctricos, necesita de cantidades considerables de asbesto. En la actualidad se están importando cerca de doce mil (12.000) toneladas anuales, cuyo valor sobrepasa la cifra de los tres millones quinientos mil dólares (US\$3.500.000.00), y para 1970 se estima, teniendo en cuenta el aumento del consumo y el desarrollo de la industria de la construcción, que las importaciones puedan subir a más de cinco millones de dólares anuales (US\$5.000.000.00). Atender esos requerimientos de materia prima con nuestros propios

recursos y, por consiguiente, eliminar ese gasto de divisas, es realmente un programa de especial interés que el Ministerio está empeñado en sacar adelante lo más pronto posible. De allí la premura de los funcionarios oficiales en adelantar las investigaciones geológicas en la búsqueda de asbesto.

9. Otros Minerales

Ciertamente que sería prolijo en extremo el informe completo y detallado de la totalidad de las localizaciones que hasta el momento ha hecho el Inventario Minero Nacional y de la importancia que sus realizaciones tienen para el desarrollo económico y social del país. Por esa razón, me he limitado a hacer un bosquejo de los estudios adelantados en relación con los minerales descubiertos recientemente y que puedan tener una importancia mayor en el desenvolvimiento de la política de sustitución de importaciones y de fomento de las exportaciones que ha venido propiciando el Gobierno con tanto interés.

Pero estimo conveniente hacer, aunque sea en forma panorámica, algunas consideraciones generales sobre otros minerales -

no metálicos que en realidad pueden tener una influencia determinante en el proceso de nuestro desarrollo industrial. Por ta les motivos, precisamente, el Ministerio de Minas y Petróleos; a través de los técnicos del Inventario, ha puesto un gran empeño en la búsqueda de aquellas sustancias. Los resultados obtenidos hasta el momento son satisfactorios y pueden sintetizarse así:

- a) Calcáreos. - Estos productos son extraordinariamente abundantes en el país. En sus variedades de calizas, mármoles y dolomitas se han encontrado en todas las zonas estudiadas por el Inventario Minero. Las reservas de los yacimientos descubiertos son enormes y ofrecen, en consecuencia, oportunidades excepcionales para el aumento a gran escala de la producción nacional de cementos de cualquier tipo, de carburo de calcio, de cal agrícola, de refractarios, de artículos de ornamentación y de todos aquellos elementos en cuya fabricación se utilicen los calcáreos como materia prima;
- b) Talco. - Igualmente se han hallado en diferentes áreas

del territorio colombiano depósitos de este mineral no metálico. Sus reservas son suficientes y permiten una explotación comercial y su inmediato empleo en la elaboración de pinturas, artefactos sanitarios, papel, caucho, en ciertas clases de insecticidas y en la industria farmacéutica;

- c) Feldespatos. - También se han encontrado algunos yacimientos de la referida sustancia. El proceso de evaluación aún no ha terminado. Pero se está avanzando aceleradamente en los estimativos finales. Las informaciones recogidas últimamente por los funcionarios del Ministerio indican que son económicamente explotables y que, por consiguiente, el país estará en condiciones de disponer de las cantidades necesarias para la producción de loza, porcelana, aisladores eléctricos y sanitarios;
- d) Caolín. - Los depósitos de feldespatos de que se habló anteriormente contienen buenas cantidades de esta variedad. Se aumentan, de esa manera, las posibilidades de utilización de las dos materias primas en los mismos usos industriales;

e) Yeso. - En la tercera zona destinada al Inventario Minero Nacional se han localizado algunos yacimientos de yeso. Su ubicación presenta serias dificultades de explotación - por los métodos tradicionalmente empleados en Colombia, ya que los afloramientos se encuentran en un cañón casi vertical de ochocientos metros de profundidad y, por consiguiente, de acceso un tanto complicado. Pero esos obstáculos podrán superarse con la utilización de nuevos sistemas.

Las reservas se están estudiando con todo interés aunque no con la celeridad deseable en virtud de los problemas que ofrece el terreno. En todo caso, las informaciones de que dispone el Ministerio indican que las cantidades y calidades son buenas y que los yacimientos permitirán una explotación económica a gran escala. Este puede ser un buen aporte al desarrollo de la economía del país, porque el yeso ha sido, hasta ahora, bastante escaso en el territorio nacional y, por lo tanto, su producción no ha alcanzado a satisfacer las necesidades de la industria de

cemento. Para ese renglón se ha estimado que los requerimientos actuales llegan a más de sesenta mil (60.000) toneladas anualmente;

f) Azufre. - Las investigaciones que se han adelantado en relación con esta sustancia apenas están en sus etapas preliminares. No obstante, todo parece indicar que los depósitos de azufre localizados hasta ahora ofrecen buenas posibilidades. Como en el caso anterior, las zonas en que se encuentran los yacimientos son de difícil acceso, pero el Ministerio espera que para mediados del año próximo se pueda conocer la potencialidad de este renglón; y

g) Arcillas. - Aparentemente, estas sustancias son extraordinariamente abundantes en Colombia. Pero la realidad es la de que las arcillas que verdaderamente ofrecen condiciones especiales de color, plasticidad y alto índice refractario, son relativamente escasas. No obstante, en los últimos meses se han encontrado algunos yacimientos que permiten su explotación comercial y que, probablemente, significarán una buena contribución a la industria de artículos cerámicos de calidades superiores.

Otras muchas informaciones podría suministrar a las H. H. Cámaras Legislativas en relación con los resultados obtenidos por el Inventario Minero Nacional en el último año de labores. Pero estimo que no es prudente hacerlo en razón de que los correspondientes estudios están apenas en la iniciación de su etapa preliminar y de que el ánimo del Gobierno es el de comunicar únicamente aquellos datos que por la situación avanzada de los trabajos, ofrezcan posibilidades concretas e inmediatas para la economía del país.

No obstante esa actitud de cautela, el Ministerio de Minas y Petróleos considera que los informes y apreciaciones que se hacen en los acápite anteriores son suficientes para que el Congreso Nacional se forme una idea aproximada de la importancia de los resultados conseguidos. El Gobierno está plenamente satisfecho de esos éxitos. De allí que continúe empeñado en redoblar sus esfuerzos y en convertir a la minería en uno de los pilares básicos de nuestro progreso económico y social. Hasta hace poco, el aporte de esa industria a la riqueza pública y privada era bastante precario, pero los programas realizados y las perspecti-

vas inmediatas que ellos abren, brindan sólido fundamento al optimismo.

Así, pues, el Ministerio de Minas y Petróleos estima, con muy buenas razones, que en el último año de labores ha logrado realizar, a través del Inventario Minero Nacional y con la decidida colaboración de la Agencia para el Desarrollo Internacional, planes verdaderamente eficaces y de importancia capital para la economía colombiana. Están abiertas las posibilidades de sustituir, en un tiempo relativamente breve, importaciones que pueden llegar a una cantidad superior a los veinte millones de dólares (US\$ 20.000.000,00) y de exportar concentrados o productos minerales transformados por una cifra mayor que la citada anteriormente.

Por todos esos motivos, el Gobierno está empeñado en ampliar las zonas de operación del Inventario Minero Nacional. Hasta ahora, como lo expresé oportunamente, esa dependencia administrativa solo ha actuado en algunas regiones del territorio colombiano. Pero ya se están adelantando las gestiones necesa-

rias para cubrir otras áreas y para extender sus investigaciones geológicas desde el paralelo de Manizales hasta la frontera ecuatoriana. Esta segunda etapa se iniciará, probablemente, en el segundo semestre de 1968 y abarcará aquellas zonas de los departamentos que ofrezcan un mayor interés.

INVESTIGACIONES ESPECIALES DE LA DIVISION DE MINAS

El Ministerio de Minas y Petróleos continúa viva y tenazmente empeñado en transformar la industria minera nacional en la medida de las posibilidades geológicas que realmente ofrezca el territorio colombiano. Para el logro de ese objetivo, hasta ahora no solamente ha aprovechado al máximo las capacidades técnicas, financieras y de organización del Inventario, sino que ha puesto en juego la totalidad de los elementos de trabajo y las dependencias administrativas que puedan contribuir eficazmente a alcanzar la referida meta. Se les ha dado un nuevo impulso, de esa manera, a todos los departamentos del Ministerio que directa o indirectamente tengan que ver con las labores investigativas

y se les ha comprometido a fondo en la realización de aquella política de aprovechamiento total de los recursos no renovables. Pero ese equipo técnico carece aún, en buena parte, de las disponibilidades necesarias para su adecuado funcionamiento. Ya tuve la oportunidad de expresar en algunos apartes de esta Memoria, que uno de los factores determinantes de la precaria situación que tradicionalmente ha vivido la industria de la minería es la deficiencia de los recursos presupuestales con que cuenta el Ministerio. Este ha sido, sin lugar a dudas, el mayor obstáculo que hasta ahora se ha presentado en el desarrollo de la ambiciosa y sistemática campaña de exploración del territorio nacional que ha venido adelantando el Gobierno. Desafortunadamente, la situación fiscal del país no ha permitido superar aquellas dificultades. De allí que algunas dependencias tan importantes como la División de Estudios Geológicos, como la División de Minas y como el Laboratorio Químico Nacional, a pesar del esfuerzo de colaboración que están haciendo no hayan podido contribuir con mayor eficacia al empeño común.

Pero no obstante las circunstancias apuntadas, en los últimos meses se ha logrado integrar en buena parte un equipo de trabajo y, aunque en forma limitada, se le ha puesto en movimiento en virtud de la política de economías que ha venido adelantando el Ministerio de Minas y Petróleos. Esa política se ha realizado sobre la base de que las funciones asignadas al despacho a mi cargo tienen un carácter eminentemente técnico y deben realizarse con la finalidad primordial de seguir las investigaciones geológicas de manera acelerada y eficiente y aprovechando al máximo todas las disponibilidades del presupuesto. Con tal criterio, y con el objeto de aumentar en lo posible las actividades de campo, se ha mantenido sistemáticamente sin proveer un buen número de cargos administrativos que no son absolutamente necesarios para la buena marcha de los servicios. Los sobrantes respectivos se han aplicado en su totalidad al estudio de las posibilidades del subsuelo. Se ha logrado, de esa manera, una reducción bastante apreciable de los gastos de funcionamiento sin perjuicio alguno para las actividades normales de la administración, y se han destinado esos recursos al presupuesto de inversión y, por lo tanto, a los trabajos explorato -

rios del territorio nacional.

Ese esfuerzo ha permitido adelantar algunos programas concretos de los muchos que tiene el Ministerio de Minas y Petróleos y que no se habían podido desarrollar por falta absoluta de recursos. Las investigaciones preliminares que se han hecho en regiones del país no destinadas al Inventario Minero Nacional, han arrojado informaciones geológicas que ofrecen muy buenas perspectivas y que, por consiguiente, deben ser estudiadas en su totalidad. Teniendo en cuenta únicamente los datos que brindan mayores posibilidades de éxito, el Ministerio ha elaborado un plan de exploraciones mineras que abarca 26 frentes de trabajo diseminados en todos los departamentos y en algunas intendencias y comisarías.

La realización de ese vasto programa de actividades requiere, como es lógico, recursos más o menos cuantiosos. El Ministerio no cuenta con ellos, y por esa razón no ha podido ejecutar la totalidad de sus planes a pesar de la urgencia de adelantarlos y de los beneficios que probablemente traerían para el

desarrollo de la economía nacional. De allí que se haya empeñado en una drástica política de reducción de gastos de funcionamiento a fin de atender aquellas necesidades apremiantes de inversión y que se haya logrado abrir 5 nuevos frentes de trabajo de los 26 que tiene programados.

El plan general se ha elaborado teniendo en cuenta, más que todo, las necesidades que tiene el país de ciertos minerales industriales y la urgencia de sustituir importaciones y de abrir nuevas posibilidades de exportación. De allí que el programa total se refiera, principalmente, a exploraciones en busca de hierro, aluminio, sulfuros metálicos, titanio, cobre, plomo, zinc, antimonio, azufre, manganeso y otras sustancias de alto valor industrial y que, de encontrarse en cantidades económicamente explotables, abrirían perspectivas halagadoras en los mercados internos y externos.

El desarrollo de los referidos planes está a cargo de la División de Minas del Ministerio y se ha venido adelantando sistemáticamente, aunque con las limitaciones presupuestales a que me he referido, en 5 frentes de trabajo distribuidos así :

El primero cubre toda la faja costanera del Atlántico, desde el Cabo Tiburón en los límites con la República de Panamá hasta el Golfo de Morrosquillo y abarca, por consiguiente, algunos sectores de los departamentos del Chocó, Antioquia, Córdoba y Sucre;

El segundo comprende la zona del litoral que va desde el Golfo de Morrosquillo hasta la desembocadura del río Magdalena e incluye una buena parte de los departamentos de Sucre, Bolívar y Atlántico.

El tercero se refiere a la costa que principia en la desembocadura del Río Magdalena y termina en los límites con la República de Venezuela y cubre los departamentos del Magdalena y la Guajira.

El cuarto abarca algunas zonas del Departamento de Narino en las regiones vecinas a la República del Ecuador; y

El último comprende sectores importantes del Departamento del Chocó.

Investigaciones preliminares realizadas por el Ministerio de Minas y Petróleos indicaron la existencia de hierro, de titanio, de circonio y de otros minerales asociados en las arenas negras de la Costa Atlántica. Aquellos estudios iniciales se han ido complementado poco a poco y en la medida que lo han permitido los escasos recursos de que dispone el Despacho a mi cargo para esta clase de trabajos. Y con la finalidad de adelantarlos con la mayor eficacia y rapidez, solicité la colaboración del Ministerio de Defensa y, especialmente, de las Fuerzas Aéreas, para algunos vuelos de exploración. De esa manera se han podido hacer con la mayor celeridad las localizaciones de los sectores costaneros que presentan mejores perspectivas. Mediante el sistema de aprovechamiento de todos los recursos de que dispone el Gobierno en sus múltiples dependencias administrativas, el Ministerio, a través de la División de Minas, está trabajando con excepcional empeño en los siguientes lugares :

PRIMERA ZONA. - Después de algunas investigaciones aéreas en la faja costanera correspondiente a los departamentos de Antioquia y Córdoba, se hizo la localización-

de un yacimiento de hierro y titanio en la desembocadura del Río Sinú. Allí está operando una comisión permanente, cuya misión abarca no solo el estudio de los depósitos de arenas negras descubiertos por los funcionarios del Ministerio de Minas y Petróleos en los sectores indicados, sino que se extiende a algunos yacimientos ubicados en las regiones centrales del Golfo de Morrosquillo y que han sido objeto de propuestas de contrato formuladas por algunas empresas particulares. El Gobierno no ha querido, de esa manera, prestar a la iniciativa privada, a la vez que hace sus propias exploraciones, una eficaz y valiosa colaboración sin pretender arrebatarse a los interesados sus eventuales derechos. Ellos lo han entendido así, y las investigaciones en estos últimos lugares se están adelantando dentro de un plano de cooperación técnica.

Los depósitos de arenas negras descubiertos por el Ministerio de Minas y Petróleos, con exclusión de los encontrados por los particulares, presentan algunas características favorables. Es muy probable que para fines de 1968 estén completamente terminados los estudios y que la comisión investigadora pueda conti-

nuar sus labores en las regiones aledañas y en la faja del litoral que llega hasta el Golfo de Urabá y el Cabo Tiburón.

SEGUNDA ZONA. - Los estudios preliminares realizados por el Ministerio de Minas y Petróleos, confirmados plenamente durante la segunda etapa del proceso exploratorio, indicaron la existencia de un depósito de arenas negras en las vecindades de la ciudad de Cartagena y en los sectores del litoral comprendidos entre Punta Piedras y Galerazamba. Se adelantó la investigación aérea, se recogieron muestras suficientes e inmediatamente empezaron los trabajos intensivos de toda la región. Esos estudios se están desarrollando con la mayor celeridad y eficiencia técnica y es muy probable que en un tiempo relativamente breve estén concluidos para que la comisión pueda avanzar hacia el noreste y hacia el sur de la faja costanera.

Hasta donde llegan las informaciones recogidas, el área abarcada por las arenas negras en este sector puede tener una extensión aproximada de diez kilómetros de largo por dos kilóme

tros de ancho, sin contar las posibilidades adicionales que pueden presentarse en las fajas paralelas. Esta última parte comprende la segunda etapa del proceso exploratorio.

De acuerdo con los análisis practicados hasta ahora por el Laboratorio de la Zona Minera de Medellín, el promedio aprovechable de las arenas es alentador y en la actualidad se está avanzando rápidamente en el muestreo de la zona y en la determinación de la profundidad de los depósitos para efectos de hacer la evaluación de las reservas. El período inicial de los trabajos estará concluido, probablemente, en el primer semestre de 1968.

TERCERA ZONA. - Desde hace algún tiempo se vienen adelantando algunas investigaciones esporádicas en la faja del litoral comprendida al oriente de la desembocadura del Río Magdalena, en los sectores de los departamentos del mismo nombre y de la Guajira. Pero últimamente se han concentrado los estudios en la isla de Salamanca y en las regiones aledañas. Allí está operando una comisión permanente de la División de Minas del Ministerio.

CUARTA ZONA. - Hace más de dos años, las dependencias de la División de Minas del Ministerio que funcionan en el departamento de Nariño, descubrieron algunas manifestaciones de azufre en las regiones limítrofes con la República del Ecuador. Pero por falta de recursos no había sido posible adelantar un estudio sistemático de los yacimientos. No obstante, desde el mes de abril de 1966 se está haciendo una exploración más completa de las posibilidades geológicas del área.

Las informaciones recogidas recientemente confirman los datos iniciales y permiten creer en la existencia de depósitos de azufre de alguna consideración. Todavía no es aconsejable adelantar apreciaciones optimistas, ya que las dificultades que ofrece el terreno han impedido una marcha más acelerada de los trabajos de investigación. Pero los análisis químicos que se han practicado arrojan porcentajes bastante altos. Allí está actuando con intensidad una comisión permanente del Ministerio de Minas y Petróleos y se espera que las exploraciones permitan llegar a una conclusión a fines de 1968.

QUINTA ZONA. - En el departamento del Chocó, especialmente en las regiones vecinas a los límites con Antioquia, se descubrieron algunos afloramientos de cobre por los funcionarios del Ministerio de Minas y Petróleos. Superadas las deficiencias presupuestales en virtud de la política de economías seguida por ese Despacho, se logró establecer allí una comisión técnica permanente que ha continuado con singular empeño las investigaciones preliminares. Los resultados iniciales son más o menos halagadores, pero estimo que todavía no es del caso suministrar informaciones complementarias. Mientras no se tenga una base suficientemente sólida no parece indicado dar oportunidad a un optimismo que, a la postre, pudiera carecer de fundamento. En todo caso, los trabajos se siguen adelantando con la mayor rapidez y eficacia y no es improbable que para el primer semestre de 1968 se hayan obtenido conclusiones aproximadas sobre la potencialidad real de los yacimientos descritos.

Es oportuno anotar, en relación con las cinco zonas aludidas, que el objetivo principal de las investigaciones adelantadas en

ellas ha sido la búsqueda de hierro, titanio, circonio, azufre y cobre, minerales que pueden tener una positiva influencia en el desarrollo económico del país, pero que también se han realizado estudios sobre otras sustancias importantes, de las cuales se han encontrado buenos afloramientos que se están explorando con el mayor interés.

LA LEGISLACION MINERA

Las informaciones suministradas y los comentarios hechos en los acápites anteriores de esta Memoria ponen de presente las nuevas orientaciones que ha seguido el Gobierno en lo tocante con la posición adoptada por el Ministerio de Minas y Petróleos frente a la industria y, particularmente, frente a la rama de la exploración minera que constituye, sin lugar a dudas, la base fundamental de toda la política de aprovechamiento integral de los recursos naturales del subsuelo. Se ha abandonado, de esa manera, la actitud pasiva del Estado y se ha sustituido, en la medida de las posibilidades, por una actitud dinámica. El proceso exploratorio ya no depende exclusivamente del impulso que

quieran darle los particulares, sino que también es el fruto, y en grado máximo por cierto, de las actividades oficiales. Se está logrando, en la forma indicada, la transformación del Despacho de Minas y Petróleos en un Ministerio de desarrollo económico, y la sustitución de la antigua política de escritorio por una política de campo dirigida primordialmente al estudio y beneficio de nuestras riquezas minerales.

Esa política de exploraciones intensivas se continuará en todos los sectores del territorio nacional que brinden perspectivas geológicas más o menos satisfactorias. El Inventario Minero Nacional, con el apoyo financiero y técnico de la Agencia para el Desarrollo Internacional, seguirá sus investigaciones desde el paralelo de Manizales hasta la frontera con la República del Ecuador y en otras regiones previamente seleccionadas, y las Divisiones de Estudios Geológicos y de Minas, exclusivamente con nuestros propios recursos, continuarán laborando activamente en los cinco frentes de trabajo recién abiertos e iniciarán los estudios complementarios de los veintidós proyectos restantes y de otros que están en proceso de elaboración.

Pero como el aprovechamiento total de los resultados que se obtengan de la política de exploraciones intensivas que ha venido siguiendo el Gobierno depende, en grado sumo, del régimen jurídico aplicable, el Ministerio de Minas y Petróleos ha puesto especial empeño en reformar sustancialmente las disposiciones en vigencia para efectos de acomodarlas a la nueva situación.

La Antigua Legislación

Las Ordenanzas de Nueva España, complementadas con las modificaciones que les introdujo el Libertador en su famoso decreto de 24 de octubre de 1829, fueron las normas que sirvieron de base a la organización de la minería en el territorio nacional durante los periodos iniciales de nuestra vida republicana. Esas reglamentaciones de origen colonial, con algunas variantes que no llegaron a afectar la estructura económica y jurídica del sistema, continuaron en vigencia en las diferentes secciones en que estuvo dividido el país durante la época de la Federación y se incorporaron, por lo tanto, al código de minas-

del antiguo estado soberano de Antioquia. Unificado el régimen político, este último estatuto fue adoptado para toda la República en virtud de lo dispuesto por el artículo primero de la ley 38 de 1887, expedida por el Consejo Nacional de Delegatarios en ejercicio de sus funciones legislativas. De esa manera, aquellos principios fundamentales de tan remota procedencia siguieron dominando las actividades de la minería y aún continúan rigiendo en algunos de los aspectos más importantes de la industria.

Puede decirse, en consecuencia, que las ideas básicas desarrolladas en las Ordenanzas de Nueva España, adicionadas con las reformas que hizo el Libertador y con las modificaciones introducidas en la codificación antioqueña de 1867, no han sufrido alteraciones verdaderamente sustanciales en el transcurso de los últimos cien años, por lo menos, en todo lo relacionado con los sistemas de adquisición de los yacimientos de metales preciosos. En ese prolongado lapso han quedado desplazadas las concepciones políticas, económicas y jurídicas que determinaron la expedición de aquellos estatutos, pero no obstante

los cambios habidos en el curso de la presente centuria; la legislación minera, en cuanto se refiere a los depósitos de oro, plata y platino, ha permanecido casi idéntica.

Los lineamientos generales de la reglamentación actual y su estructura de fondo, son bastante similares a los adoptados en el Código del antiguo estado soberano de Antioquia. De allí que no sea aventurada la afirmación de que en estas materias aún sigan dominando los principios económicos que orientaron la

Carta Política de Rionegro. Las modernas concepciones del

Estado, de la sociedad, del individuo y del derecho, a pesar de que afectan notablemente el régimen jurídico de los bienes del dominio público, no han tenido repercusiones de importancia en el campo de la minería de metales preciosos y muy limitadas, por cierto, en otras actividades de la misma industria.

1. Adjudicación

El anacrónico sistema de la adjudicación, cuyas modalidades más importantes no son otra cosa que el desenvolvimiento lógi

co de los conceptos económicos desarrollados en todas las constituciones del siglo anterior, se está aplicando todavía a los yacimientos de oro, plata y platino cuando no se encuentran en el cauce o en las márgenes de los ríos navegables. Es cierto que la antigua legislación sujetaba al mismo régimen jurídico a otros minerales y que, por consiguiente, se ha limitado en los últimos tiempos el alcance de las viejas disposiciones, pero también es evidente que los adelantos que se han logrado no satisfacen plenamente y que aún resta un vasto e importantísimo campo de aplicación para los ordenamientos de la codificación antioqueña de 1867.

Cien años han transcurrido desde la fecha en que se hizo aquella compilación. Durante ese largo período han cambiado los fenómenos económicos y sociales de manera radical y se han multiplicado las necesidades públicas a extremos no conocidos en el siglo pasado. Varias reformas constitucionales se han aprobado con la finalidad de adaptar el derecho a las nuevas circunstancias y de satisfacer los requerimientos de la comunidad. Pero el sistema de la adjudicación minera apenas ha sufrido altera

ciones accidentales en cuanto se refiere a su radio de acción. - Se ha conservado casi intacto en su contenido de fondo no obstante su anacronismo y su manifiesta incompatibilidad con las orientaciones políticas y económicas dominantes.

A pesar de las iniciativas presentadas al Congreso por algunos de los gobiernos anteriores con el fin de modificar en buena parte las graves deficiencias del régimen jurídico de la adjudicación, aún continúa en vigencia con todos sus vicios e irregularidades. Es, en la actualidad, el mayor obstáculo que se presenta en el desarrollo de una política realista de aprovechamiento total de los recursos naturales no renovables. De allí que esta administración haya tratado de restarle fuerzas al sistema en algunos de sus aspectos más nocivos, mediante la presentación de un proyecto de ley que cursa en el Senado de la República después de su aprobación unánime por la Cámara de Representantes, y del cual me ocuparé en otros apartes de este informe con todo género de explicaciones.

Las características más importantes del sistema jurídico de la adjudicación minera, tal como se conserva todavía después de

las disposiciones legales y reglamentarias que han ido atenuando sus primitivos alcances, pueden sintetizarse así:

Por medio de la diligencia de aviso cumplida ante la respectiva alcaldía municipal, el interesado adquiere la posesión ordinaria de los correspondientes yacimientos, y por medio del acto administrativo de adjudicación, expedido por el Gobernador del Departamento, adquiere la posesión regular de los mismos. Una vez surtida esa tramitación, el denunciante obtiene la propiedad de las minas avisadas o, por lo menos, un derecho que la antigua legislación calificaba de esa manera pero que en realidad no lo era. Así, pues, mediante la aplicación del sistema jurídico que se analiza, la Nación se desprende gratuitamente de sus propios bienes y se los entrega a los particulares para su beneficio exclusivo, otorgándoles, además, la facultad de cederlos a cualquier título traslativo de dominio sin intervención estatal de ninguna especie.

Ciertamente que la oportunidad no es propicia para discutir la naturaleza del derecho que se confiere a los adjudicatarios, ni para señalar el grado de protección de que puedan gozar las si-

tuaciones jurídicas subjetivas organizadas con arreglo a las leyes de derecho público (las disposiciones mineras tienen ese carácter). Pero sí es conveniente decir, como ya lo expresé en el Informe presentado al Congreso en el año anterior, que la tutela constitucional que se ofrece a los derechos adquiridos con justo título conforme a las leyes civiles, no es la misma que se brinda a las situaciones creadas de acuerdo con las normas mineras que, por su índole propia, son ordenamientos administrativos y, por consiguiente, de derecho público.

Pero cualquiera que sea la naturaleza del derecho concedido con la adjudicación, desde el punto de vista de los intereses nacionales considero que no hay razón alguna para que el Estado ceda a los particulares, aunque el título sea condicionado y precario, el dominio que tiene sobre sus yacimientos de metales preciosos o sobre minas de cualquier otra clase. Si los motivos determinantes de la transferencia son los de fomentar la riqueza privada para alcanzar, por ese medio, el desarrollo de la riqueza pública, tales propósitos se pueden conseguir por otros caminos y procedimientos. Los sistemas de la con-

cesión y del arrendamiento, a pesar de sus notorias deficiencias, aseguran con mayor eficacia la consecución de aquellos objetivos y estimulan en forma más adecuada el desenvolvimiento de la economía.

2. Concesión

El régimen jurídico de las concesiones mineras, tal como aparece desarrollado en la ley, en el decreto reglamentario 805 de 1947 y en otras disposiciones adicionales, se ajusta mejor a los requerimientos nacionales y ofrece mayores ventajas que el sistema tradicional de las adjudicaciones establecido en el antiguo código de la materia. En efecto, a diferencia de lo consagrado en este último, en el régimen de la concesión no se otorga a los beneficiarios ese derecho sui generis que la vieja legislación asimila al de propiedad aunque en realidad sea muy distinto, sino que se confiere simplemente un derecho a la exploración y explotación de los yacimientos contratados sin afectar el dominio que sobre ellos tiene la Nación. Tiene, por otra parte, la ventaja complementaria de que al vencerse el término de

explotación y beneficio estipulado en el contrato, reuerten gratuitamente a favor del Estado los bienes muebles e inmuebles - destinados al servicio de la empresa.

Pero no obstante las circunstancias favorables que se dejan - anotadas, el sistema de la concesión presenta algunas características que obstaculizan el rápido desenvolvimiento de la industria, que afectan seriamente, en muchas oportunidades, los intereses fiscales de la Nación y que dificultan o impiden el desarrollo económico. Esas deficiencias pueden sintetizarse así :

- a) La ley 85 de 1945 y las disposiciones que la reglamentan, - para efectos de garantizar los posibles derechos particulares sobre el subsuelo, establecen demorados y engorrosos procedimientos de publicación de las solicitudes de contrato y términos de oposición excesivamente largos. Consagran, además, un dilatado sistema de notificación y uno - igualmente retardado durante todo el curso de la actuación jurisdiccional. Aquellos ordenamientos legales y reglamentarios configuran, pues, un régimen de derecho que no

permite acelerar la contratación en la medida que los intereses nacionales reclaman;

- b) En el decreto 805 de 1947 se dispuso que el concesionario debía pagar una participación del cinco por ciento del producto bruto de los yacimientos explotados cuando se tratara de metales no preciosos o de sustancias minerales no metálicas. Se estructuró, de esa manera, un régimen - uniforme e indiscriminado que no tenera en cuenta ninguno de los factores que puedan tener influencia en la economía de las operaciones. De allí que en muchas ocasiones, las regalías fijadas, aunque aparentemente modestas, constituyeran un serio obstáculo para el desarrollo de la minería, y que en otros casos fueran realmente insignificantes y extremadamente bajas en comparación con los rendimientos obtenidos. El mismo criterio no se puede aplicar para toda clase de yacimientos.

Con el objeto de eliminar algunas de las deficiencias anotadas anteriormente, de proteger al pequeño minero y de esta

timular el desarrollo de la industria, el decreto 2514 de 1952, en su artículo 25, suprimió totalmente las referidas participaciones de la Nación. Pero la medida, aunque estuvo inspirada en los mejores propósitos, no produjo ninguno de los efectos deseados y, en cambio, creó otras situaciones muy poco favorables para los intereses fiscales del Estado. La nueva disposición, de la misma manera que la antigua, tiene el grave defecto de su generalidad e indiscriminación, ya que no establece distinciones de ninguna naturaleza entre las posibilidades económicas de los yacimientos y de los minerales explotados. En esta ocasión, el Gobierno se fue al otro extremo. Con la finalidad de corregir las deficiencias del régimen jurídico antiguo, incurrió en otras que conviene enmendar para que la Nación pueda beneficiarse, en la medida que las circunstancias lo indiquen, de la explotación de los recursos naturales. Ciertamente que la política de incentivos a la industria es conveniente para su desenvolvimiento acelerado y que, por lo tanto, no se le debe recargar con extremadas exigencias de orden fiscal. Pero tam-

bién es evidente que una política de esa índole reclama, para que sea justa, un equilibrado sistema de compensaciones que le permitan al Gobierno exigir participaciones a quienes pueden pagarlas sin dificultad alguna y no solicitarlas cuando las circunstancias sean distintas. Precisamente, para efectos de estimular el desarrollo de las actividades mineras y de propiciar la explotación económica de los pequeños yacimientos y de los minerales que no ofrecen un apreciable margen de rendimiento, el Estado necesita de los recursos indispensables. Y es apenas equitativo que los saque de la misma industria cuando los productores, por razón de las características favorables de los depósitos beneficiados, están en condiciones de colaborar con el Gobierno en la aplicación de una política de esa clase;

- c) De acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia, el objeto de los contratos de concesión es la exploración y explotación de un mineral determinado. Al beneficiario no se le imponen obligaciones distintas que las de extraer el producto. Goza, en consecuencia,

de plena libertad para disponer de las sustancias explotadas. Puede concentrarlas, reducir las o refinarlas en el territorio nacional, si así lo estima conveniente para sus intereses particulares, o puede exportar la materia prima para que su transformación se haga en el exterior, si considera que ello le favorece. Igualmente, juzga, a su arbitrio, si debe destinar los minerales extraídos a satisfacer las necesidades nacionales o si, por el contrario, los debe destinar a los mercados externos. De esa manera, la conveniencia privada viene a ser el único factor que determina si la transformación de la materia prima se hace en Colombia o en el exterior y si se atienden o no se atienden los requerimientos y urgencias del país. Los intereses generales están ausentes del contrato. Constituyen una materia extraña a la concesión, aunque ella verse, precisamente, sobre la explotación de bienes nacionales y aunque en muchas ocasiones estén comprometidas nuestras necesidades de desarrollo económico y social. Nada cuentan estas circunstancias. Puede decirse, en consecuencia, que el régimen jurídico de las concesiones mineras se ha

estructurado tradicionalmente sin tomar en consideración las conveniencias de la economía nacional. Esa es, indudablemente, la falla más grave del sistema.

3. Permisos

De acuerdo con el régimen jurídico consagrado con el decreto extraordinario 2514 de 1952 y en las demás disposiciones que regulan la materia, las características más importantes de los permisos mineros pueden sintetizarse así:

- 1a. Se otorgan únicamente para la explotación de metales no preciosos y de sustancias minerales no metálicas. Por lo tanto, el sistema no se aplica a las minas de oro, plata y platino aunque se encuentren en los lechos o en las márgenes de los ríos. Los yacimientos de esas clases quedan sujetos a las normas establecidas en el Código para las adjudicaciones o en el decreto 805 de 1947 para las concesiones;
- 2a. La duración del término de explotación no excede de cinco años, prorrogables por otros cinco. Son, en consecuencia,

plazos relativamente breves que, en principio, no corresponden a los requerimientos de una gran empresa, a menos que el permiso se convierta en concesión mediante el ejercicio oportuno del derecho preferencial que se otorga para celebrar contratos de esa naturaleza en las áreas respectivas;

3a. La extensión abarcada por el permiso no puede ser superior a doscientas cincuenta hectáreas, pero se pueden obtener hasta dos licencias continuas. Esas limitaciones, de la misma manera que ocurre con las comentadas en el punto anterior, restringen en sumo grado las posibilidades de desarrollo de una gran empresa industrial, salvo en aquellos casos en que la riqueza del mineral y las facilidades de explotación logren compensar los mencionados factores negativos;

4a. La tramitación administrativa de los permisos es más rápida que la de las concesiones. La consecución de la licencia, por consiguiente, es relativamente sencilla y fácil, pero no en la medida que debería serlo. Para alcanzar las

finalidades que se persiguieron al establecer el sistema comentado, se requieren procedimientos administrativos y jurisdiccionales más simples, ágiles y expeditos que los señalados en las disposiciones en vigencia. La brevedad de los términos de explotación y la limitación del área que se otorga, son factores que reclaman cierto grado de aceleración en el perfeccionamiento del título;

5a. Los beneficiarios de los permisos mineros no están obligados a pagar regalías ni participaciones, ni están sometidos a la reversión en favor del Estado de las maquinarias y equipos de exploración y explotación, de los bienes muebles e inmuebles adquiridos ni de los demás elementos que estén al servicio de la empresa. Esas dos ventajas, especialmente la última, en verdad que se justifican plenamente si se toman en consideración, como es preciso hacerlo, las otras características del sistema que se dejaron apuntadas y;

6a. El régimen jurídico de los permisos, de idéntica manera que las normas reguladoras de las adjudicaciones y de las concesiones mineras, se estructura sobre la base de la pre

valencia del interés particular. En el acto administrativo - que otorga la licencia no se impone a los beneficiarios la - obligación de atender preferentemente las necesidades na - cionales de las materias primas explotadas, ni la de con - centrar, reducir o refinar los minerales para que puedan - ser exportados. Por lo tanto, los permisionarios gozan de una plena libertad de disposición de los productos extraídos, libertad que en muchas ocasiones es contraria a los intere - ses de la economía del país en razón de que la priva de los grandes beneficios que pudieran derivarse de la transforma - ción en Colombia de los recursos naturales del subsuelo na - cional.

Esta última es la observación fundamental que se le pudiera ha - cer al régimen de los permisos mineros. De allí que si se lo - gra eliminar la deficiencia anotada, como se lo propone el Go - bierno con el proyecto de ley que actualmente cursa en el Sena - do de la República después de su aprobación en la Cámara de - Representantes, y si se consigue perfeccionar el sistema con - una reglamentación más acorde con las finalidades que persi -

gue, la institución de los permisos podría utilizarse como un efi - caz y precioso instrumento de desarrollo de la industria, espe - cialmente de la pequeña minería. Ese sería, en realidad, el - procedimiento más indicado para su aplicación a las empresas de escasos recursos económicos y para obtener la explotación - de aquellos yacimientos que tengan reservas muy limitadas. Por tales motivos, el Ministerio de Minas y Petróleos está vivamen - te interesado en el mejoramiento y utilización adecuada del sis - tema.

4. Aporte y Arrendamiento

El decreto 1157 de 1940, dictado por el Presidente de la Repúbli - ca en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas por el - Congreso, en su artículo 15 autoriza al Gobierno para dar en - aporte o en arrendamiento las minas de propiedad nacional a em - presas organizadas para su explotación y agrega que tales actos - no están sujetos a las respectivas disposiciones del código fiscal. De ese régimen jurídico quedan exceptuados, únicamente, los - yacimientos de metales preciosos, de esmeraldas, de sal gema - y de hidrocarburos.

En el referido ordenamiento legal se estructura un nuevo criterio sobre la política minera y se echan las bases fundamentales de un sistema completamente distinto de todos los conocidos en la época. Se toma del derecho privado y, específicamente, del código de comercio la figura jurídica del aporte y se le incorpora al derecho público y, en particular, a la legislación minera. Surge por primera vez, en esa forma, la idea de la asociación entre los intereses del Estado y los intereses de los particulares para efectos de obtener el aprovechamiento total de los recursos no renovables.

Pero no obstante la importancia capital de la disposición que se comenta, ella solamente ha tenido una aplicación incompleta en el decreto 0323 de 1951, por medio del cual se ordenó aportar a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río los derechos o posibles derechos de la Nación sobre los yacimientos de hierro, carbón y calizas ubicados en algunas regiones del departamento de Boyacá, aporte que aún no se ha perfeccionado. Así, pues, el referido mandamiento legal ha sido prácticamente inoperante por mucho tiempo. Ello se ha debido, quizá, a la circunstancia-

de que el sistema no tuvo reglamentación oportuna y adecuada y, por lo tanto, no se le aplicó con el criterio de generalidad, imparcialidad y objetividad que debe tener. Para enmendar esa deficiencia y poner en movimiento el régimen jurídico del aporte minero, el Gobierno expidió el decreto 1163 de 19 de junio de 1967, del cual me ocuparé posteriormente.

LA NUEVA LEGISLACION MINERA

Casi todos los Ministros que en los últimos años han pasado por la Cartera de Minas y Petróleos se han dado cuenta exacta de los graves defectos de que adolece la legislación minera y algunos de ellos han tratado de remediarlos. Con esa finalidad plausible, al Congreso se han presentado varios proyectos de código que contienen iniciativas importantes para mejorar en lo posible el régimen jurídico existente. Pero las Cámaras, por razones de diversa índole, no le han dado evasión a tales proyectos.

El Gobierno actual, con plena conciencia de las necesidades de la industria, de las grandes posibilidades de desarrollo económi-

co que ofrece el subsuelo colombiano y de la urgencia de disponer de instrumentos jurídicos que permitan adelantar una política eficaz y realista de aprovechamiento total de nuestros recursos no renovables, desde un principio estructuró un programa de reformas legislativas y reglamentarias que en buena parte está operando desde hace algunos meses.

Proyecto de Ley

En los últimos meses del año anterior presenté al Congreso, en nombre del Gobierno, el proyecto de ley "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre transformación, adjudicación y contratación de minerales". La iniciativa, después de exhaustivo análisis que le hizo el ponente, doctor José Giordanelli Carrasquilla, fue aprobada por unanimidad en la Comisión Tercera y en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Actualmente se encuentra sometida a primer debate en el Senado de la República.

Los objetivos principales del proyecto son los siguientes :

10.- Determinar legalmente la naturaleza jurídica de las decisiones sobre adjudicación, aporte, arrendamiento, concesión y permiso en cuanto ellas se relacionen con la explotación, explotación, beneficio y transformación de los recursos minerales. En el artículo primero del proyecto se reconoce expresamente que aquellas decisiones tienen el carácter de actos administrativos, bien sea que la voluntad se manifieste en forma unilateral o bilateral. Esta calificación podría aparecer innecesaria en razón de que la doctrina del Consejo de Estado en los últimos años ha admitido y de que aparece implícita en los decretos de la reforma judicial a través de la asignación de competencias, pero el Gobierno estimó conveniente que la ley ratificara, de manera clara y enfática, aquella definición jurídica.

El derecho colombiano aún está dominado por una mentalidad ius privatista que pretende analizar todos los contratos a la luz de la legislación civil o comercial, sin tener en cuenta factores tan importantes como el sujeto, el ob-

jeto, el régimen aplicable y la naturaleza jurídica de las relaciones en juego. De allí la necesidad de que aparezca claramente definido en la ley que las decisiones de la administración pública en las materias relacionadas con los yacimientos minerales de la Nación, tienen la índole jurídica de actos administrativos, ya sean unilaterales o bilaterales;

2o.- Consagrar el principio de que todos los minerales quedan sujetos al régimen del proyecto, bien se trate de sustancias metálicas o no metálicas, preciosas o no preciosas, adjudicables, aportables, arrendables, concesibles, permisibles o de otra clase cualquiera. Si la iniciativa del Gobierno se aprueba en la forma que fue presentada a la consideración de las Cámaras, todas las personas naturales o jurídicas que pretendan explotar minerales de propiedad de la Nación, estarán sujetas a las obligaciones que en definitiva se consagren;

3o.- Atender adecuadamente las necesidades que tenga el país de las materias primas de origen mineral que se exploten

en nuestro territorio y de los productos derivados de ellas, a fin de propiciar el desarrollo industrial y de estimular el desenvolvimiento de la economía colombiana con nuestros propios recursos naturales. Una política de esta naturaleza es altamente conveniente para los intereses nacionales, ya que así quedarían suficientemente abastecidos nuestros requerimientos, se abrirían nuevas posibilidades a la iniciativa privada, se evitarían gastos inútiles de divisas y se protegerían las conveniencias de los consumidores. La legislación actual nada prevé sobre estas materias y, por lo tanto, los explotadores de la riqueza del subsuelo gozan de la más amplia libertad para disponer de los productos extraídos;

4o.- Realizar en Colombia la transformación total o, por lo menos parcial, de los minerales que se exploten en nuestro territorio. Este objetivo constituye, sin lugar a dudas, la finalidad más importante del proyecto. Ciertamente que no estamos en condiciones propicias para adelantar una ambiciosa política de elaboración de todas las

materias primas que pudieran extraerse del subsuelo, pero también es evidente que si podemos hacerlo en muchos de los renglones de la producción nacional e ir avanzando en los otros en la medida en que progrese la industria metalúrgica y en que aumenten las inversiones oficiales y privadas. De allí que en la iniciativa presentada al parlamento se deje en cierta libertad al Gobierno para adaptarse, en cada caso, a las circunstancias cambiantes que puedan ofrecerse y a los requerimientos técnicos y económicos de la transformación de cada uno de los minerales. De esa manera se le dan poderes jurídicos suficientes para determinar el grado de concentración, reducción o refinación a que deben someterse los productos para que puedan exportarse.

Como lo expresé en la exposición de motivos presentada ante la Cámara de Representantes, el Gobierno estima que los trabajos exploratorios intensivos que sistemáticamente viene realizando el Ministerio de Minas y Petróleos desde hace algún tiempo no producirían todos los beneficios que reclama la eco-

mía nacional si no se obligara a los adjudicatarios, contratistas y permisionarios a transformar en Colombia las materias primas extraídas, bien para que la hagan directamente y en sus propios establecimientos o para que la ejecuten a través de otras empresas. Lo más importante, en tales casos, es que el proceso de transformación se realice en el país en la medida que se justifique y que se adelante hasta sus etapas más avanzadas.

Entre las muchas ventajas que traería esta nueva política minera, se pueden enumerar las siguientes :

- a) Quedaría en Colombia el valor agregado como consecuencia de la transformación en el país de los minerales explotados;
- b) Se daría oportunidad al nacimiento y desarrollo de industrias colaterales y complementarias;
- c) Se avanzaría notablemente en el conocimiento de los procesos metalúrgicos y en la preparación técnica de perso-

nal colombiano;

- d) Se aumentarían considerablemente las inversiones extranjeras y se le ofrecerían nuevas perspectivas al capital nacional;
- e) Se abriría un buen número de frentes de trabajo en diferentes regiones del territorio, especialmente en los sectores menos desarrollados;
- f) Habría una apreciable sustitución de importaciones de productos elaborados y, en algunos casos, un incremento de las exportaciones; y
- g) Se avanzaría muchísimo en la realización de la política de aprovechamiento total de los recursos no renovables.

50. -Definir el sentido de las normas mineras que rigen actualmente y aclarar que ellas solo establecen las condiciones económicas y fiscales mínimas a que están sometidos los respectivos beneficiarios en sus relaciones con el Estado.

Como consecuencia lógica de tales principios, en el caso de aprobarse el proyecto quedaría el Gobierno plenamente autorizado para fijar regalías, participaciones y beneficios no contemplados en las leyes y reglamentos en vigencia, y para aumentar los señalados en esas disposiciones en la medida que lo justifique la economía de la operación minera.

Con el fin de sustentar esta iniciativa ante el Congreso, en la exposición de motivos agregada al proyecto se esbozan algunas ideas que conviene repetir. Dije en esa oportunidad:

"Generalmente se entiende que el Gobierno no puede sobrepasar los límites que señalan las disposiciones vigentes sobre las participaciones que corresponden al Estado en las explotaciones mineras y que, por consiguiente, no debe estipularlas cuando la ley no las fija. Ese criterio ha impedido que en las adjudicaciones y concesiones se obtengan ventajas adicionales para la economía y para el tesoro pú-

blico. Es un sistema rígido e inflexible que no se ajusta a las modalidades de la industria ni a las urgencias nacionales. Cualesquiera que sean las reservas y la riqueza de los yacimientos, la naturaleza de los minerales, las facilidades de explotación, de transporte y de transformación, el contrato o el permiso estará sujeto a idénticas condiciones. Casos hay, y bastante numerosos por cierto, en los cuales estarían dispuestos los interesados a otorgar al Estado participaciones que las leyes no establecen o más favorables que las fijadas en los respectivos estatutos, pero el Gobierno, en razón de la falta de elasticidad del sistema, no puede aprovechar esas oportunidades que, en muchas ocasiones, representarían entradas apreciables al fisco nacional.

"El Ministerio de Minas y Petróleos conoce, o está en condiciones de conocer con bastante exactitud, el valor real de los yacimientos que adjudica o concede, las características de los minerales, los precios nacionales e internacionales, los costos de explotación y todos los elementos de

orden económico que permiten apreciar la magnitud de los rendimientos percibidos por los beneficiarios y el margen considerable de participaciones que podría obtener el Estado sin mayores perjuicios para los adjudicatarios y concesionarios. No obstante esas circunstancias favorables, el Gobierno está imposibilitado para conseguir condiciones más ventajosas en razón de que se lo impide la ley o, por mejor decir, una falsa interpretación de ella".

Sobre este objetivo concreto del proyecto solo resta agregar que no obstante las ideas que a primera vista sugiere su redacción, la iniciativa llevada a la consideración de las Cámaras no solamente persigue finalidades de rendimiento fiscal, sino; más que todo, propósitos de desarrollo económico. Para lograr las dos metas referidas, si es que el proyecto es aprobado por el Congreso, se haría una completa reglamentación de la materia, teniendo en cuenta :

- a) Que los minerales no metálicos, con algunas excepciones, no deben sujetarse al sistema de las regalías y beneficios -

adicionales para el Estado, ya que constituyen las materias primas indispensables para un buen número de industrias nacionales que conviene estimular. Es obvio que los gravámenes complementarios que se les impusieran aumentarían los costos y disminuirían las posibilidades competitivas de nuestros productos en los mercados externos. De esa manera, el beneficio fiscal vendría a trocarse en grave perjuicio económico para el país;

- b) Que algunos de los minerales metálicos están colocados en situaciones semejantes a las descritas anteriormente o no generan mayores rendimientos por su bajo tenor o por el reducido volumen de sus reservas. Pero que en cambio hay otros que ofrecen amplios márgenes de beneficio en razón de la escasez mundial, del aumento constante de la demanda en los mercados internos y externos y de otros factores no menos importantes; y
- c) Que el tratamiento fiscal de todos los minerales no puede ser el mismo, ya que sus rendimientos dependen de muchos factores que juegan de manera diferente en cada caso,

como los costos de producción, transporte, distribución y transformación; los precios internos y externos; el monto de las inversiones que se requieran; la riqueza del mineral y el volumen de sus reservas; la vida económica del yacimiento y su situación geográfica; y, en fin, tantas otras circunstancias que es preciso tomar en consideración para desarrollar una equitativa política fiscal.

- 60. -Conceder al Ministerio de Minas y Petróleos poderes jurídicos suficientes para investigar, si es que no dispone de las informaciones necesarias, las posibilidades económicas que ofrezcan los yacimientos cuya explotación haya de concederse a cualquier título. El Estado debe conocer exactamente la potencialidad de su riqueza minera para efectos de desarrollar una política realista de aprovechamiento de sus recursos naturales, y el Gobierno tiene que disponer de los datos indispensables para fijar, de acuerdo con la escala de valores establecida en los reglamentos, el monto de los gravámenes que correspondan en cada caso, y para determinar, de conformidad con los mismos -

estatutos, si no hay lugar al pago de regalías y participaciones adicionales.

El Estatuto Cambiario

Con el fin de mantener las reservas a niveles que permitan el manejo normal de los cambios internacionales y de realizar una política eficaz en tales materias, el decreto número 444 de 22 de marzo de 1967, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la ley 6a. del mismo año, conservó en algunos de sus aspectos el régimen jurídico que venía operando y, en consecuencia, dispuso en el artículo 37 que únicamente el Banco de la República podría vender, comprar, poseer y exportar oro en polvo, en barras o amonedado.

Para vigorizar el sistema, en el referido estatuto se creó la Prefectura de Control de Cambios como organismo encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que se expidan sobre la materia; se estableció el régimen de las licencias para las personas naturales o jurídicas dedicadas a la extracción de oro y se le otorgaron a aquella oficina poderes jurídicos suficientes para inspeccionar las explotaciones, las casas de fundición y ensayos y demás estableci

mientos similares, lo mismo que para examinar los libros de contabilidad y los comprobantes respectivos.

Siguiendo las mismas orientaciones, en el Estatuto Cambiario se tomaron estas dos medidas de capital importancia :

- 1a. Se dispuso que todas las personas dedicadas a la extracción o al comercio de platino deberían obtener licencia de la Prefectura de Control de Cambios para poder continuar en sus actividades y que el cumplimiento de ese requisito se haría en los mismos términos y condiciones establecidos para los productores de oro, vale decir, previo compromiso de entregar al Banco de la República la totalidad del mineral en los plazos que se determinen y de suministrar las informaciones estadísticas que se soliciten; y
- 2a. Se estableció igualmente que las exportaciones de concentrados de toda clase de metales preciosos deberían realizarse por conducto del Banco de la República y de acuerdo con los reglamentos expedidos por esa misma entidad.

Los ordenamientos legales en referencia conceden al Gobierno atribuciones suficientes para mantener el control y la vigilancia del comercio nacional e internacional de los metales preciosos. Pero no obstante la trascendencia del sistema, conviene complementarlo con la obligación adicional de realizar en Colombia la transformación de la materia prima para efectos de la exportación, tal como se sugiere en el proyecto de ley presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso y del cual me ocupé en apartes anteriores de esta Memoria. De esa manera, las finalidades perseguidas por el Estatuto Cambiario se cumplirían a cabalidad y, de otro lado, se le daría un fuerte impulso a la economía nacional y, particularmente, a la de ciertas regiones del país que aún permanecen en una precaria situación de desarrollo.

Pero desde el punto de vista de la política minera propiamente dicha, las disposiciones del Estatuto Cambiario que tienen una mayor importancia para el país son las relacionadas con la aprobación de las inversiones extranjeras destinadas a la exploración, explotación, beneficio y transformación de minerales y con la intervención decisiva que se le da al Ministerio en

el desempeño de tales funciones. Este instrumento legal, utilizado con la prudencia necesaria y teniendo en cuenta las finalidades que persigue, puede contribuir eficazmente a corregir un buen número de vicios y deficiencias que se presentan en el control y vigilancia de los capitales foráneos destinados a la minería, a proteger las divisas provenientes de esa industria y a estimular las actividades de exploración, de explotación y de transformación que puedan cumplirse debidamente con el empleo de nuestros propios recursos.

En el Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior se desarrolla, por consiguiente, una política realista de tutela de los intereses nacionales, cuyos objetivos se determinan en forma precisa a través de los criterios que deben aplicarse en la calificación de las inversiones extranjeras. Esos criterios, de acuerdo con el mandato legal, tienen que tomar en consideración los siguientes factores :

- a) Contribución de la inversión al nivel de empleo del país;
- b) Su efecto neto en la balanza de pagos;
- c) Utilización inicial y posterior de materias primas nacio-

nales y de elementos de la misma procedencia;

- d) Proporción entre el capital importado y las necesidades de inversión fija y de fondos de trabajo de la empresa;
- e) Vinculación de capitales e inversionistas colombianos;
- f) Grado de competencia del respectivo renglón de producción en el mercado;
- g) Contribución al proceso de integración latinoamericana;
- h) Características técnica del proyecto, de su manejo y administración;
- i) Todas las demás circunstancias que se estimen pertinentes para asegurar que la inversión corresponde a programas de desarrollo económico y social y a la conveniencia de vincular capitales foráneos a determinadas actividades que no puedan adelantarse adecuadamente con recursos internos.

CAPITULO SEGUNDO

PETROLEOS

ANTECEDENTES INTERNACIONALES

En el Informe rendido al Congreso en Agosto de 1966 manifesté, con mucha insistencia por cierto, que la política colombiana de petróleos, para efectos de lograr más fácilmente la plenitud de sus objetivos internos, tendría que tomar en consideración todos los factores de carácter externo que pudieran incidir en sus planteamientos básicos. Y siguiendo las mismas orientaciones, en la Memoria de aquel año hice un breve análisis del fenómeno de la superproducción mundial de crudos, del no menos importante de la subproducción continental y de las consecuencias opuestas que uno y otro tenían en el desenvolvimiento de nuestra política petrolera.

En la misma oportunidad me permití hacer estas reflexiones que hoy, como ya lo expresó el señor Presidente de la República, cobran mayor consistencia y actualidad :

" El mundo contemporáneo ha estado dividido en dos grandes blo

ques internacionales perfectamente definidos e incompatibles en sus aspiraciones e intereses políticos, económicos y sociales. Ese hecho ha creado, como es apenas natural, gravísimas situaciones de tensión entre los países de una y de otra agrupación, y a nadie se ocultan las posibilidades de que en el futuro puedan presentarse estados de emergencia aún más agudos. Todo ello parece indicar la conveniencia de que las naciones democráticas, de la misma manera que lo han venido haciendo las de los sectores opuestos, sigan una política de previsión en cuanto se refiere a la investigación de las reservas disponibles de recursos naturales en sus respectivas áreas geográficas.

"No obstante las circunstancias apuntadas, los países occidentales parece que hubiesen dejado al margen de sus exploraciones a aquellas zonas que en ciertas eventualidades internacionales ofrecerían una mayor garantía de seguridad para los intereses de los sectores democráticos, y que, en cambio, hubiesen preferido intensificar sus actividades en ciertas regiones que no brindan idénticas ventajas en razón de la vulnerabilidad que presentan. Casi se han abandonado, de esa manera, las investiga

ciones en el Continente Americano para adelantárlas, con singular empeño, en las áreas del Medio Oriente o del Norte Africano".

Después de estudiar las proyecciones de la superproducción mundial y de la subproducción continental, en la Memoria de 1966 se analizó la situación de las reservas probables del hemisferio y se expresó lo siguiente :

"Pero hay algo de mayor importancia todavía y que pudiera tener repercusiones más hondas para el futuro de las naciones americanas y, especialmente, para el futuro de los Estados Unidos. Las reservas probadas y probables de ese país en 1964 llegaban apenas a 45.000.000.000 de barriles, en tanto que el consumo acumulado correspondiente al decenio comprendido entre 1965 y 1975 se calcula en más de 59.000.000.000. Las mencionadas cifras indican claramente que si los norteamericanos, por cualquier circunstancia de carácter internacional o de otra naturaleza, se viesen obligados a abastecerse con sus propios recursos, sus reservas quedarían exhaustas en el brevísimo

término de ocho años, salvo el descubrimiento de nuevos campos. Es esa, sin lugar a dudas, una situación bastante precaria para una gran potencia mundial, ya que su seguridad estaría bastante comprometida en ciertas eventualidades.

"El balance de las reservas continentales, únicas que pudieran ofrecer a las naciones americanas y, particularmente, a los Estados Unidos un considerable margen de confianza, no es más favorable, precisamente, porque ese país no ha seguido en el Hemisferio una política de inversiones especialmente previsora. Ha preferido actuar con mucha liberalidad en otras latitudes que no brindan el grado de seguridad que las naciones americanas, y ha operado en estas últimas con limitaciones que no han permitido desarrollar los programas de exploración que las circunstancias reclaman. Por tales motivos, la situación de las reservas continentales no es menos incierta y comprometida que la situación de las reservas de los Estados Unidos, como se desprende de las siguientes cifras: " (A continuación se dan las cantidades correspondientes).

"Así, pues, al tiempo que el consumo total acumulado de los países del Hemisferio llega a la cantidad de 75.690.000.000 de barriles en el lapso comprendido entre los años de 1965 y 1975, las reservas probadas y probables de todas las naciones americanas no pasan, por el momento, de la cifra de 87.525.000.000. La significación de estos guarismos no es, ciertamente, muy tranquilizadora, ya que señalan el grave riesgo de que las fuentes propias de abastecimiento puedan quedar poco menos que agotadas en el brevísimo término de un decenio. Ello quiere decir, por lo tanto, que si inmediatamente no se adelanta con empeño una campaña de investigaciones geológicas y de exploraciones con taladro, las Américas quedarían sometidas a un estado de subordinación y dependencia en cuanto se refiere a los suministros de la energía proveniente del petróleo y se verían reducidas a condiciones bastante precarias desde el punto de vista económico y aún desde el punto de vista político.

"Todos estos elementos de juicio indican, pues, que las orientaciones continentales en materias petrolíferas, si es que ellas han existido alguna vez, están atravesando un gravísimo proce-

so de crisis y que, por consiguiente, reclaman un cambio radical y urgente en sus planteamientos generales y en sus desarrollos parciales. Puede decirse, en consecuencia, que está en quiebra el sistema norteamericano de permitir que las compañías particulares, animadas exclusivamente de sus propósitos de lucro, de finan libremente el régimen de sus inversiones mundiales.

"De allí que sea indispensable adelantar, al más alto nivel, una política de contactos permanentes entre los países productores del Hemisferio, destinada a la planificación de las actividades petroleras, a la coordinación de los programas de desarrollo y al aumento acelerado de las inversiones. Podría conseguirse, de esa manera, un incremento apreciable de las reservas continentales, una mejora en las condiciones económicas de los países latinoamericanos y un mayor grado de seguridad y de confianza en las relaciones interestatales.

"Todo ello está indicando que habría un crecido margen de posibilidades para desarrollar la producción en estos países: si la política panamericana se orientara seriamente hacia la protección

de los intereses continentales en materias petrolíferas".

Las observaciones anteriores, publicadas en agosto de 1966, cobraron alguna importancia en junio de 1967 con motivo del conflicto armado del Medio Oriente. En esos momentos y, de manera más acentuada todavía, en los meses subsiguientes, las democracias americanas y europeas empezaron a sentir las consecuencias funestas de su imprevisión. Los Estados Árabes, utilizando el petróleo como instrumento de política internacional, cortaron los suministros a Inglaterra y a los Estados Unidos e iniciaron movimientos semejantes en relación con otros países que consideraron hostiles a sus intereses y que habían sido, precisamente, los más generosos en sus inversiones en aquellas áreas.

La estrategia aplicada dio todos los resultados que con ella se perseguían. En consecuencia, algunas de las naciones occidentales tuvieron que modificar la posición que originalmente habían adoptado frente a la crisis y se vieron obligadas, a trueque de conservar los abastecimientos normales de crudos, a seguir orientaciones que no se ajustaban a sus conveniencias políticas.

Y así, de una actitud abiertamente favorable a una de las partes en conflicto, pasaron a una situación de neutralidad aparentemente benévola hacia la otra. De esa manera, la equivocada línea de conducta que venían siguiendo los países democráticos en materia de inversiones petrolíferas, los forzó a la postre a asumir posiciones equívocas y contrarias a sus intereses.

Pero el conflicto armado del Medio Oriente no solo tuvo repercusiones en cuanto se refiere a los cambios de actitud asumidos por los gobiernos del bloque occidental, sino que afectó seriamente a las compañías norteamericanas e inglesas o, por lo menos, les creó graves interrogantes en relación con sus futuras actividades en los países árabes. Todas las empresas se han dado cuenta de que la situación que actualmente tienen en aquellas áreas no es, en verdad, la más ventajosa a pesar de los bajos costos de producción y de las grandes reservas de que disponen. Estos factores, aunque muy importantes por cierto, no son suficientes para compensar el alto grado de inseguridad a que están sujetos sus intereses y que día a día va cobrando características más alarmantes. Todos los hechos ocurridos des

pués de la cesación de las hostilidades indican que las tendencias y dominantes en los Estados Árabes con relación a los inversionistas occidentales son las mismas que prevalecieron durante el conflicto; así es que no se han agudizado más aún los aspectos de...

Si tales apreciaciones son exactas, como parece enseñarlo la experiencia de los últimos tiempos y la naturaleza de las relaciones políticas que aparecen en juego en el Medio Oriente, es de esperarse un cambio radical en las orientaciones que los gobiernos y las empresas occidentales hayan de seguir en materia de inversiones petroleras. De lo contrario, sería probable que se incurriera, una vez más, en un grave error de valoración de los fenómenos históricos.

Es mucho, en verdad, lo que ha sucedido, y sus efectos pueden ser bastante comprometedores. Las consecuencias del conflicto aún están en proceso de gestación y, por consiguiente, todavía no es posible apreciarlas en todo su verdadero significado. Pero aunque los elementos de juicio no sean muy completos hasta ahora y no permitan, por consiguiente, hacer una valoración...

exacta de las proyecciones que tales acontecimientos puedan tener, lo evidente es que la situación general de la industria petrolera de las naciones occidentales, en cuanto se refiere a los criterios que deban seguirse para la distribución mundial de las inversiones, no puede ser la misma que existía antes de los hechos ocurridos en junio de 1967. Algo ha cambiado en el panorama político de los estados productores del Africa del Norte y del Oriente Medio, y es muy probable que ese algo se traduzca en efectos que, a juzgar por la experiencia, no sean favorables a los intereses petroleros de las naciones democráticas.

Todos los factores apuntados y las consecuencias que ellos han tenido en el desarrollo del comercio internacional de los crudos, están indicando claramente la conveniencia de que los países productores y consumidores del bloque occidental sigan un criterio más ajustado a sus propios intereses y una línea de conducta más realista en cuanto a la seguridad de sus inversiones. Así lo han comprendido algunas naciones europeas y, por ese motivo, parece que tratan de orientar su política petrolera hacia otras latitudes que ofrecen mayores garantías de confianza y de estabilidad. La situación de sus abastecimientos actuales es -

bastante precaria y, por lo tanto, es indispensable la búsqueda de nuevas fuentes de suministros.

No es menos comprometida la posición de los países productores y consumidores de América. Como ya tuve la oportunidad de expresarlo en el Informe dirigido al Congreso en agosto de 1966, las reservas con que cuentan los Estados Unidos apenas le alcanzarían, en el evento de tener que abastecerse de sus propios recursos, para algo más de ocho años en una economía de paz y para un lapso bastante más reducido en una economía de emergencia. Ciertamente que ese estado de cosas es muy poco satisfactorio para una gran potencia mundial, ya que su futuro político y económico aparece seriamente comprometido en cuanto se relaciona con las fuentes disponibles de energía provenientes del petróleo.

La situación de las naciones latinoamericanas es igualmente precaria. El volumen de sus reservas, sumado al de las reservas de los Estados Unidos, solamente alcanzaría para atender las necesidades continentales durante unos diez años si todos los paí-

ses del Hemisferio se vieran obligados a contar únicamente con los suministros de las áreas americanas, a menos que con una visión realista de los fenómenos apuntados y de sus implicaciones inmediatas, se adelante una ambiciosa campaña de exploraciones con taladro en las regiones que brinden mayores posibilidades petrolíferas.

Es evidente que todos los riesgos anotados podrían contrarrestarse con la explotación de los esquistos bituminosos que tanto abundan en los Estados Unidos, en el Canadá y en otras naciones del Hemisferio, pero también es cierto que la utilización de aquellos recursos determinaría, por el momento, una grave alteración de las condiciones económicas en que actualmente se desarrolla la industria, ya que los costos de producción serían más altos y, por consiguiente, implicarían la necesidad de mayores inversiones. Todo ello indica, en consecuencia, que es más conveniente seguir empleando los procedimientos tradicionales mientras los nuevos sistemas no sean económicamente aprovechables y no ofrezcan, por lo tanto, posibilidades competitivas en el comercio internacional del petróleo. De allí que la explotación de los esquistos bitumi

nosos no constituya, por el momento, una solución a los problemas enunciados, ya que la utilización de esos recursos depende de un buen número de factores adversos que aún no se han logrado superar y que difícilmente podrán eliminarse en el futuro inmediato.

Puede decirse, en consecuencia, que el conflicto de junio de 1967 entre Israel y los estados árabes puso de presente la grave equivocación cometida por las naciones democráticas en cuanto se refiere a la distribución mundial de las inversiones petrolíferas. Ese error ha tenido, entre otros muchos, estos aspectos importantes :

- 1o. - La aplicación de un criterio bastante amplio en las inversiones destinadas a los países productores de Africa del Norte y del Medio Oriente, a pesar de las influencias externas a que estaban y continúan sometidos y de la inseguridad interna que ofrecían y ofrecen; y
- 2o. - La aplicación de un criterio extremadamente restringido en las inversiones petroleras destinadas a los países lati-

noamericanos, no obstante la afinidad de intereses políticos y económicos que ellos tienen con las naciones occidentales y las garantías que tradicionalmente han brindado al capital foráneo.

Las consecuencias de esos errores están a la vista. La situación política del Medio Oriente no se ha resuelto todavía, ni las circunstancias indican la posibilidad de soluciones inmediatas. Por lo tanto, las dificultades de suministros, los conflictos que se han venido presentando con algunas compañías y las demoras en el transporte son problemas que continuarán entorpeciendo por mucho tiempo el abastecimiento normal de las naciones occidentales, con el agravante de que la incertidumbre actual se pueda agudizar en el futuro en razón de la conocida influencia de otros intereses en el área.

Puede decirse, en consecuencia, que está en crisis lo que en múltiples ocasiones he denominado "la política de inversiones a cuenta gotas" que desde hace mucho tiempo han venido aplicando los países democráticos en Latinoamérica y que, por consiguiente, aquella tendencia tiene que sustituirse por una política más

amplia y liberal de colaboración que conjugue todos los intereses en juego y que permita el desarrollo inmediato de las posibilidades petrolíferas del hemisferio. Parece que se está abriendo ese camino como consecuencia lógica y necesaria de una mejor apreciación de los fenómenos históricos y de la incidencia directa que tiene la política en los hechos económicos.

LA POSICION TRADICIONAL DE COLOMBIA FRENTE

A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

Desde las épocas en que se iniciaron las actividades petroleras en Colombia, el país ha seguido una política relativamente uniforme en relación con las inversiones extranjeras. En verdad que ha habido en los últimos cincuenta años algunos momentos en que ha llegado a pensarse, sin razón justificativa, en la posibilidad de cambios radicales en la orientación general de esa política. Tal ocurrió al expedirse el famoso artículo 3o. de la ley 84 de 1927 que suspendió temporalmente el otorgamiento de concesiones y determinó una paralización de los negocios petroleros por un lapso más o menos largo. Pero casi a renglón seguido -

se inició el proceso de elaboración de un nuevo estatuto que vino a culminar con la aprobación de la ley 37 de 1931, en la cual se estructuraron las bases fundamentales del régimen jurídico y económico que el país ha seguido aplicando. También es cierto que un buen número de leyes y reglamentos se han dictado desde aquella fecha, pero no es menos evidente que las nuevas disposiciones no han introducido cambios que desestimulen las inversiones. Por el contrario. Si se analiza cuidadosamente el desarrollo histórico que ha tenido nuestra legislación en los últimos lustros, seguramente se llegará a la conclusión de que cada vez se ha ido despejando más el camino a los capitales foráneos y, por consiguiente, haciendo más atractivas las condiciones en que ellos operan. Inclusive se ha llegado a extremos verdaderamente incompatibles con los intereses nacionales, como los establecidos en el famoso decreto 2140 de 1955. y como los señalados en el artículo 215 del código de petróleos.

Puede decirse, en consecuencia, que la política petrolera que se ha venido desarrollando en Colombia desde hace más de treinta y cinco años se ha caracterizado, a pesar de los cambios que se le

han introducido a través de las leyes expedidas en ese lapso, por la estabilidad de sus orientaciones fundamentales, por los permanentes y sucesivos estímulos que se le han dado a los inversionistas y por la seriedad con que todos los gobiernos han manejado los intereses de la industria. De allí que resulte inexplicable, por decir lo menos, la vieja y socorrida cantinela de la falta de estabilidad, de estímulos y de seguridad a que se apela con tanta frecuencia y cada vez que surge una diferencia de criterios entre el Gobierno y las empresas privadas sobre cualquier aspecto de la política de petróleos.

LA POLÍTICA COLOMBIANA DE INVERSIONES

PETROLERAS Y EL ESTATUTO CAMBIARIO.

En la Memoria dirigida al Congreso en 1966 hice una presentación general de las ideas fundamentales que orientaban la gestión del Gobierno en todo lo relacionado con las inversiones extranjeras destinadas a la industria de los hidrocarburos. En esa oportunidad manifesté, y hoy lo reafirmo con mayor convicción, que no es prudente adoptar una posición uniforme e indiscriminada frente a las actividades de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución, como si todas ellas formaran una unidad indisoluble; sino que, por el contrario, la actitud del Gobierno no debe estar condicionada por las modalidades propias de cada una de las ramas de la industria y por las posibilidades que tenga la Empresa Colombiana de Petróleos y el capital privado nacional para intervenir activamente; cada día con mayor empeño, en aquellas actividades que estén a nuestro alcance.

Siguiendo el mismo criterio de distinción, en la referida oportunidad dije también algunas otras cosas de gran simplicidad y sen-

cillez pero que deben tener, precisamente por ser tan elementales, una importancia capital en el desarrollo de una política de petróleos positiva y realista. Me refiero, concretamente, a estas afirmaciones:

Es obvio que cada una de las ramas en que se divide la industria tiene sus características propias y, por lo tanto, sus requerimientos especiales desde el punto de vista económico y desde el punto de vista técnico. La exploración, por su naturaleza bastante compleja, requiere inversiones cuantiosas y sus resultados son extremadamente aleatorios. El riesgo es una de sus modalidades principales. La explotación, aunque menos insegura, y está estrechamente unida a aquella otra actividad como que es la consecuencia de los trabajos exploratorios. La refinación, el transporte y la distribución, en cambio, a la vez que no son tan azarosos como las otras ramas de la industria, ofrecen márgenes de rendimiento bastante halagadores. Esos rasgos diferenciales han de tener, necesariamente, sus repercusiones en la posición que se adopte en relación con la inversión de capitales extranjeros en cada uno de los renglones analizados.

De allí que la actitud asumida por el Gobierno en cuanto se refiere a las inversiones foráneas destinadas a la industria de los hidrocarburos no sea exactamente la misma frente a las actividades de exploración, de explotación, de refinación, de transporte y de distribución, y que, por lo tanto, la postura de la Empresa Colombiana de Petróleos no esté orientada por criterios uniformes. El país tiene urgencia de que se haga un gran esfuerzo en el campo de las exploraciones, lo mismo que en el de la producción de crudos, pero no estamos en condiciones propicias para adelantar una ambiciosa campaña de perforación con nuestros propios medios y, por consiguiente, tenemos que seguir una política de estímulo a las inversiones foráneas destinadas a tales ramas. Pero en vista de las modalidades del negocio de refinación y de las posibilidades económicas, financieras y técnicas de que disponemos para avanzar más y más en ese campo, considero que la norma de conducta que haya de seguirse en esta materia debe tomar en consideración aquellos factores de especial trascendencia.

Igualmente manifesté en el pasado Informe al Congreso que la

política general de inversiones tenía que desarrollarse dentro de un régimen jurídico, económico y fiscal de equitativas compensaciones y de justo y permanente equilibrio entre los intereses nacionales y los intereses particulares. Buscaba, al expresar esas ideas, la estructuración de un sistema de verdadera colaboración entre el Gobierno y las compañías que mejorara la situación del primero y corrigiera, al tiempo, algunos factores de tipo cambiario notoriamente perjudiciales que venían perturbando la buena marcha de las actividades de la industria.

Todos los pensamientos fundamentales expuestos en la Memoria de 1966 y a los cuales me acabo de referir, lo mismo que otros que me permití esbozar en esa época, aparecen consignados hoy en el decreto extraordinario 444 de 22 de marzo de 1967, relacionado con los cambios internacionales y el comercio exterior. De allí que en sus ordenamientos haya quedado consagrada la política del Gobierno sobre tales materias.

EL ESTATUTO CAMBIARIO

El Gobierno actual no ha querido hacer alteraciones en la política consagrada en el código de petróleos no obstante que le merecería algunos reparos, por considerar que ella puede ser, si se le maneja con la debida prudencia, un factor importante en el desarrollo de las exploraciones del territorio nacional. Estima que aún estamos en la etapa inicial del desenvolvimiento de la industria, que nuestras posibilidades no son suficientemente conocidas todavía y que, por consiguiente, hay que despejarlas en su totalidad. No disponemos de los recursos necesarios para intentar la ejecución de un vasto plan de perforaciones por nuestra propia cuenta y, por lo tanto, no podemos correr el grave riesgo de que la declinación progresiva de los campos en producción nos convierta, en un tiempo relativamente breve, de país exportador de petróleo en país importador.

Pero a la vez que el Gobierno atribuye a esos factores toda la significación que ellos tienen, piensa también en la necesidad de tomar en sus manos los instrumentos jurídicos y económicos de control y de dirección para efectos de que aquel sistema excep -

cionalmente generoso pueda dar los resultados que el país espera. De allí que sin modificar la legislación petrolera propiamente dicha y con el fin de evitar, en la medida de lo posible, situaciones verdaderamente traumáticas en el desarrollo de la industria, haya buscado soluciones equitativas a través de normas suficientemente elásticas y adaptables en todo momento a las circunstancias cambiantes de la economía petrolera y a los requerimientos del país.

Con ese criterio, el Gobierno expidió el decreto 444 de 22 de marzo de 1967, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la ley 6a. del mismo año y por medio del cual se establece el régimen de los cambios internacionales y del comercio exterior. En su capítulo noveno aparecen indicadas claramente las finalidades que se persiguen en cada uno de sus ordenamientos, pero conviene explicarlas en vista de que ha habido interpretaciones equívocas sobre el verdadero sentido que ellas tienen y de que en algunas oportunidades se han utilizado para crear artificialmente situaciones de conflicto que jamás han existido en la realidad.

Los objetivos del Estatuto Cambiario, en cuanto se refiere a la política de hidrocarburos, pueden sintetizarse así:

Primero. - Dotar al Ministerio de Minas y Petróleos de las facultades necesarias para intervenir no solamente en el proceso de otorgamiento de concesiones, sino también en la dirección económica de la industria; en la calificación y aprobación de las inversiones extranjeras destinadas a toda clase de actividades petrolíferas; en la determinación del tipo de cambio; en la fijación del régimen de importaciones; en el señalamiento de los volúmenes de producción que se deban vender para la refinación interna; en la regulación de los precios que correspondan a los crudos destinados a su consumo en el país o a la exportación; en la aprobación de los contratos de servicio estipulados en moneda extranjera; en el control del movimiento de capitales foráneos; en la aplicación de las leyes tributarias y en otros aspectos muy importantes de la industria;

- Segundo.** - Organizar un régimen de derecho suficientemente flexible que se adapte a la naturaleza de la economía petrolera y que permita al Gobierno estimular la producción y mantener la situación competitiva de los crudos colombianos en los mercados internacionales;
- Tercero.** - Fijar una política que se ajuste exactamente a las características propias de cada una de las ramas de la industria, a la situación que con relación a ellas tiene el país, a la urgencia de fomentar ciertas actividades con la intervención del capital foráneo y a las posibilidades de la Empresa Colombiana de Petróleos para intervenir en mayor grado en algunos renglones, ya sea directamente y con sus propios recursos o mediante la asociación con los inversionistas privados;
- Cuarto.** - Establecer un sistema que permita al Gobierno y a la Junta Monetaria adecuar el tipo de cambio a las necesidades de la industria en sus diversas ramas,

- a la situación de la balanza de pagos y a los requerimientos del mercado interno de crudos y de sus derivados;
- Quinto.** - Ejercer una vigilancia eficaz sobre la importación de capitales extranjeros para efectos de regular el empleo de los recursos de cambio exterior, de llevar las estadísticas exactas de las inversiones foráneas en cada uno de los renglones de la industria de hidrocarburos, de controlar el movimiento de las divisas y de aplicar con justicia las disposiciones tributarias;
- Sexto.** - Atender preferentemente las necesidades nacionales mediante fórmulas que garanticen el abastecimiento total del mercado interno de crudos y de los productos derivados;
- Séptimo.** - Mantener un sistema de precios equitativos para el petróleo destinado a su refinación en el país, evitar el encarecimiento artificial de los combustibles

y suministrar en condiciones racionales y suficientes la energía indispensable para el desarrollo de las industrias nacionales;

Octavo. - Perfeccionar los procedimientos utilizados para la determinación de los precios de los crudos que se destinen a la exportación; y

Noveno. - Coordinar las actividades oficiales en materias tributarias y disponer de las informaciones y de la asesoría técnica que sean necesarias para la valoración de todos los factores que tengan incidencia directa en la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios.

A continuación me permitiré hacer algunas consideraciones sobre los motivos que obligaron al Gobierno a adoptar las medidas que aparecen consagradas en el capítulo noveno del decreto 444 de 1967, cuyos objetivos principales ya se han enumerado.

1- Ampliación de las Facultades del Ministerio de Minas y Petróleos

Antes de la expedición del Estatuto Cambiario, el Despacho a mi cargo venía ejerciendo funciones jurídicas, casi de manera exclusiva. Recibía y registraba propuestas, las sometía a los procedimientos administrativos establecidos en las leyes y reglamentos, resolvía los incidentes que surgían en el curso de la tramitación y celebraba los respectivos contratos. Se ocupaba, a la vez, de ciertas labores de vigilancia y control de las exploraciones y de las explotaciones, de otorgar licencias para el montaje de refineras y para la construcción de oleoductos, de velar por la conservación y por la adecuada utilización de los campos petrolíferos, de llevar las estadísticas de producción y, en fin, de ejercer otras actividades similares.

Era el Ministerio, en consecuencia, una especie de oficina de recepción y de tramitación con limitadas facultades decisorias o, como lo he dicho en tantas oportunidades, un juzgado de primera instancia cuyos pronunciamientos más importantes estaban mecá-

nicamente regulados. Las funciones de vigilancia y de dirección tenían alcances muy reducidos y, por lo tanto, carecían de influencia determinante en el desarrollo de la industria petrolera. Casi podría decirse que era un organismo pasivo de la administración pública. Las atribuciones que tenía para orientar la política de hidrocarburos eran poco menos que inoperantes, ya que no disponía de los poderes jurídicos necesarios para intervenir activamente en la economía de los negocios petroleros. De esa manera, uno de los aspectos más importantes de la industria escapaba a sus facultades.

Esa situación llegó hasta el extremo de que el Ministerio de Minas y Petróleos, forzado por algunas disposiciones de la legislación tributaria mal interpretadas y peor aplicadas, tuviera que permanecer en la más absoluta ignorancia sobre el monto de los ingresos fiscales provenientes de cada una de las compañías y de la industria en general y reducido, por consiguiente, a una incapacidad total para conocer exactamente los resultados prácticos de la política que orientaba. De esa manera, el Ministerio tenía que marchar a ciegas por una vía extremadamente pe-

ligrosa para los intereses nacionales e igualmente arriesgada para los intereses de las empresas.

Pero no sólo en el campo tributario se presentaba el extravagante fenómeno. Muchas de las funciones que debían corresponder al Despacho de Minas y Petróleos estaban encomendadas a otros organismos administrativos que operaban independiente - mente del Ministerio. Pero lo más grave era, precisamente, que el caso se presentaba en casi todo lo relacionado con la vida económica de la industria. Se dispersaba, en esa forma, la administración de los asuntos petroleros, perdía eficacia la política oficial y se diluía la responsabilidad entre un buen número de dependencias gubernamentales.

Con la expedición del Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior, especialmente con la aprobación de su capítulo noveno, se operó una alteración radical de las situaciones descritas anteriormente.

Para atender las conveniencias del Estado, los requerimientos de la industria y la urgencia de acelerar el desarrollo petrole -

ro del país, el Gobierno consideró indispensable que el Ministerio asumiera la totalidad de las funciones que normalmente deben corresponderle y lo dotó de los poderes para dirigir la economía petrolera directamente o mediante la permanente colaboración de otros organismos administrativos.

De esa manera, al tiempo que el Ministerio de Minas y Petróleos conservó la totalidad de las funciones que venía desempeñando en el campo técnico y en el campo jurídico, se le asignaron otras de capital importancia, como las que a continuación se enumeran:

- 1a. Conocer de los proyectos de inversión de capitales extranjeros en las ramas de exploración y de explotación de acuerdo con las normas de la legislación petrolera y con las disposiciones del Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior;
- 2a. Aprobar los proyectos de inversión de capitales extranjeros en las actividades de refinación, transporte y distribución;
- 3a. Aprobar las reglamentaciones que expida la Superintendencia de Comercio Exterior en relación con las importaciones

de bienes de capital, materiales y repuestos destinados a la industria petrolera, lo mismo que con otros elementos adquiridos en el exterior por el sistema de licencias no reembolsables;

- 4a. Determinar los volúmenes de producción que los explotadores de petróleo deban vender para la refinación en el país;
- 5a. Fijar, de acuerdo con una comisión creada al efecto, los precios de los crudos destinados a su procesamiento en el territorio nacional;
- 6a. Señalar la parte de la producción pagadera en moneda colombiana y la parte pagadera en moneda extranjera;
- 7a. Revisar y aprobar, para efectos de mantener una regulación adecuada de los recursos de cambio exterior, los contratos de servicio que no se estipulen en pesos;
- 8a. Avaluar los bienes de capital importados con licencias no reembolsables cuando se quieran reexportar;
- 9a. Controlar, de acuerdo con la Oficina de Cambios, el movi-

miento de los capitales extranjeros y verificar la exactitud de los datos correspondientes;

10a. Determinar, de acuerdo con la comisión respectiva, los precios de los crudos de exportación; y

11a. Asesorar a la División de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación de los ingresos provenientes de la industria petrolera.

Con las nuevas facultades se le dio un vuelco a las viejas orientaciones del Ministerio de Minas y Petróleos. La antigua oficina de registro, de tramitación, de litigios y de vigilancia técnica se convirtió, de esa manera y sin abandonar aquellas funciones, en una institución administrativa con poderes bastantes para intervenir con eficacia en la dirección económica de las industrias puestas a su cuidado y en la estructuración de una política más realista, dinámica y objetiva.

2- El Cambio Petrolero

Antes de la expedición del Estatuto, el sistema de cambios internacionales aplicable a la industria estaba regulado por el decre

to extraordinario 1734 de 1964, en cuyo artículo 19 se disponía que las monedas extranjeras provenientes de la importación de capitales destinados a las ramas de la exploración y de la explotación de petróleos o al pago de servicios técnicos y profesionales inherentes a esas mismas actividades, se venderían al Banco de la República al tipo de cambio que periódicamente señalara la Junta Monetaria. En el mismo ordenamiento legal se establecía que los dólares generados por las refinerías se negociarían con el Banco a la tasa de los certificados de cambio. En la época anterior al Estatuto existía, además, el cambio libre para otras actividades petroleras.

Operaban, en consecuencia, tres tipos de cambio para la industria: El \$ 7.67 señalado por la Junta Monetaria en 1965 para la exploración, la explotación y los servicios técnicos y profesionales relacionados con esas ramas; el \$ 9.00 para la refinación; y el cambio libre para otros renglones.

Ciertamente que el régimen que se acaba de describir tuvo justificación en el momento en que fue establecido y aún en los me

ses subsiguientes, pero comenzó a hacer crisis como lógica consecuencia del proceso de elevación de los costos y de los precios y de las alteraciones sufridas por los otros tipos de cambio. Se inició, como era apenas natural, un movimiento de inconformidad de las empresas petroleras que estimaron, con alguna razón, que el sistema vigente establecía un tratamiento inequitativo para los dólares que ellas destinaban a ciertas actividades de capital importante.

Por otra parte, el Gobierno consideró que el mantenimiento del cambio petrolero al 7.67 era nocivo para el desarrollo de la industria de hidrocarburos y entorpecía la realización de los programas que venía adelantando el Ministerio, ya que afectaba directamente la marcha acelerada de los trabajos exploratorios del territorio nacional. De allí que el Gobierno, desde su iniciación, hubiese principiado a estudiar fórmulas prácticas de modificación del sistema vigente.

Peró el descenso de los precios internacionales del café, la comprometida situación de la balanza de pagos y el estado de emergencia económica que se produjo durante el último semestre de

1966 como consecuencia necesaria de los dos primeros factores anotados, impidieron, por el momento, la adopción de medidas de fondo en relación con el cambio petrolero. El país no podía sacrificar, en aquellas circunstancias provocadas por fenómenos ajenos a nuestra voluntad, las conveniencias generales de la economía nacional para resolver, a costa de esos intereses primordiales, los problemas relativamente secundarios de una de sus industrias. De allí que con un criterio de realidades y con claro sentido de las prelación, el Gobierno se empeñara en solucionar, en primer término, las dificultades más apremiantes de la Nación para definir después, dentro de un riguroso orden de prioridades, las cuestiones atañedoras a la industria de los hidrocarburos.

De acuerdo con esas orientaciones generales, el Gobierno, al estudiar las bases del Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior, consideró conveniente y oportuno buscar una solución, por lo menos parcial, a los problemas del cambio petrolero. De esa manera, en el capítulo noveno del decreto extraordinario 444 de 22 de marzo de 1967, se modificó el régimen anterior en un sentido fa

vorable a los intereses del país y de la industria y se dispuso :

1o. - Que las divisas importadas para atender erogaciones en moneda nacional se venderían al Banco de la República a la tasa de cambio del mercado de capitales cuando se destinaran a la exploración de petróleo realizada a través de empresas de servicio, a la construcción de refinerías, oleoductos y gasoductos y al pago del transporte fluvial de los crudos; y

2o. - Que las mismas divisas se venderían al Banco de la República al tipo de cambio señalado por la Junta Monetaria cuando ellas se destinaran a actividades distintas a las enumeradas anteriormente.

El sistema adoptado en el Estatuto constituyó, sin lugar a dudas, un avance apreciable en el arreglo de las dificultades planteadas, ya que mejoraba la situación de las exploraciones, por lo menos en cuanto esas actividades se realizaran a través de empresas de servicio. A pesar de esa limitación, establecida más que todo con fines de orden práctico y para evitar confusiones de ca-

rácter tributario, el aumento de la tasa de cambio del 7.67 al 16.25 significó un beneficio de consideración para las compañías interesadas en las labores exploratorias y, por lo tanto, un ali-ciente más para el desarrollo inmediato de la producción. Por otra parte, la circunstancia de que en el Estatuto se hubiese dejado en manos de la Junta Monetaria la facultad de señalar el tipo de cambio aplicable a los otros renglones del negocio petrolero, constituía un factor de estímulo para el futuro, ya que estaba indicando claramente que la política oficial se orientaba con el criterio de que el reajuste parcial se extendiera a las demás actividades de la industria en la medida de las posibilidades cambias del país y en el grado en que aumentarían las inversiones de capitales extranjeros.

No obstante las consideraciones anteriores, el Gobierno estima que el alza del tipo de cambio, en la forma restringida en que se hizo, no es suficiente para resolver el problema. Así lo pensó desde un principio, pero igualmente juzgó que la situación de la balanza de pagos en aquellos momentos no le permitía ir más allá y que los programas de inversión de las empresas no alcanzarían a compensar los sacrificios que tendría que hacer el país en el

caso de generalizar el reajuste. De allí que el Gobierno, al expedir el decreto 444 de 1967, se limitara a tomar medidas parciales que aliviaran un poco la situación y abrieran la posibilidad inmediata de extender los alcances de la política iniciada. Se adoptaron, en consecuencia, fórmulas provisionales que a la vez permitieran la transición a un sistema más realista y ajustado a las necesidades del país y a los requerimientos de la industria petrolera.

Precisamente, con el ánimo de dar inmediata aplicación a la letra y al espíritu del Estatuto, de buscar medios que facilitaran el tránsito a un nuevo sistema, de adelantar el estudio conjunto de todos los factores que pudieran tener incidencia en el arreglo de la situación planteada, de analizar el problema desde todos los puntos de vista y de conocer exactamente la capacidad de colaboración de los inversionistas extranjeros que estaban operando en el país, el Gobierno tuvo numerosas y detenidas conversaciones con los representantes autorizados de las compañías petroleras. De esa manera, ellos tuvieron la oportunidad de exponer sus pensamientos con la mayor amplitud posible; de hacer

el análisis general de las condiciones presentes y de las posibilidades futuras de la industria y de presentar sus planes de desarrollo.

Pero la modestia de los programas de inversión formulados por las empresas y la posición cortés pero un tanto reticente y esquiva que adoptaron durante todo el curso de las conversaciones, convencieron al Ministerio de que el espíritu de colaboración de ellas no era muy alentador. Fue esa, en realidad, una experiencia muy poco estimulante, aunque de alguna importancia para saber, por lo menos, que no está abierta la vía de la cooperación y que, por consiguiente, los problemas relacionados con la industria petrolera colombiana tienen que resolverse sin el concurso de los inversionistas privados. Un poco, o un mucho de esto, ya se conocía. Pero no obstante esa circunstancia, se estimó que valía la pena verificar el hecho y medir sus verdaderos alcances.

Así, pues, desde la expedición del Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior y partiendo de la creencia plenamente justificada de que el reajuste parcial que allí se decretara apenas tenía el va

lor de una fórmula de transición, el Gobierno ha venido estudiando el problema de la tasa petrolera en todas sus facetas y buscando las soluciones más convenientes para los intereses generales, sin tomar en consideración los resultados que pudieran derivarse de las conversaciones adelantadas con las empresas particulares. De allí que para la fecha de este Informe a las Cámaras Legislativas ya tenga perfectamente definida la línea de conducta que deba seguir en estas materias.

El criterio adoptado por el Gobierno se funda en el hecho indiscutible de que el tipo de cambio del 7,67 es completamente irreal. Crea, por lo tanto, un ambiente internacional muy poco favorable a las inversiones en Colombia, dificulta notablemente el control y la vigilancia de los capitales extranjeros, permite la aplicación de los conocidos sistemas de evasión tributaria, estimula la adquisición de bienes y servicios en el exterior, entorpece el desarrollo de la industria de hidrocarburos y retarda en grado sumo el proceso de las exploraciones en el territorio nacional.

Se impone, en consecuencia, la necesidad ineludible de modifi-

car el cambio petrolero y de generalizar la fórmula adoptada en el Estatuto a otras actividades de la industria, especialmente a los trabajos de exploración adelantados por las empresas productoras. El Gobierno, como lo expresé anteriormente, desde un principio se dio cuenta exacta de ese hecho, pero consideró que era indispensable esperar un poco y proceder con extrema cautela en razón de las consecuencias desfavorables que esa medida podía tener en la situación general. De allí que la aplicación de las fórmulas adoptadas inicialmente se haya aplazado hasta alcanzar un estado más o menos satisfactorio de la balanza de pagos. El gran esfuerzo realizado por el Gobierno en ese sentido ya está surtiendo los efectos previstos desde noviembre de 1966.

Parece, en consecuencia, que se han superado en buena parte los obstáculos que se oponían a la modificación del tipo de cambio petrolero y que, por lo tanto, ha llegado la oportunidad propicia para tomar decisiones de fondo.

3 - Las Inversiones Extranjeras y las Diversas

Ramas de la Industria

En múltiples ocasiones he insistido en la necesidad de que el país adapte su política de inversiones extranjeras a los requerimientos y a las características especiales de las distintas ramas de la industria, lo mismo que a las posibilidades de orden económico, técnico y financiero de que dispone la Empresa Colombiana de Petróleos para intervenir, cada día con propósitos más ambiciosos, en algunas de aquellas actividades. Siempre he considerado, pues, que no debe ser uniforme la posición que se tome frente a la exploración y a la explotación y la que se adopte frente a la refinación, al transporte y a la distribución, como si todos esos renglones tuvieran idénticas modalidades y como si la situación del capital colombiano, oficial y privado, fuera exactamente la misma en cada caso. La tendencia general que domina en el código de petróleos en cuanto se refiere a esas materias es fundamentalmente equivocada y de repercusiones peligrosas para los intereses nacionales.

Aquellas orientaciones fueron incorporadas al Estatuto Cambiario. Allí se consagran, a través del grado de competencia y de discrecionalidad que se le otorga al Ministerio de Minas y Petróleos para intervenir en la calificación de las inversiones, dos criterios que corresponden a otras tantas manifestaciones de la política oficial y que permiten una mayor libertad de movimientos en lo tocante a determinadas ramas de la industria. De esa manera vino a quedar establecido en la ley el pensamiento que tantas veces me he permitido formular y que considero de gran importancia para el desarrollo de la Empresa Colombiana de Petróleos y para el fomento de la participación del capital privado nacional en esta clase de negocios.

Los dos criterios enunciados son los siguientes :

- 1o. - De acuerdo con las disposiciones del Estatuto Cambiario, corresponde al Ministerio de Minas y Petróleos conocer de los proyectos de inversión de capitales extranjeros destinados a las actividades de exploración y de explotación, facultad que debe ejercer con arreglo a los ordenamientos

legales que regulen tales materias.

Es oportuno anotar que antes de la expedición del Estatuto, las funciones encomendadas al Ministerio se limitaban, como ya lo expresé, a recibir, registrar y tramitar propuestas, a resolver los incidentes que se presentaran en el curso de la actuación administrativa, a calificar la capacidad económica de los solicitantes, a llamar a contratar y suscribir las respectivas concesiones. Todo el proceso que se acaba de describir estaba, y aún lo está, meticulosamente determinado en las leyes y reglamentos. Era, y continúa siendo, una función mecánica. No había posibilidad alguna, ni próxima ni remota, de que los funcionarios oficiales intervinieran en la calificación de las inversiones.

Después del Estatuto, las condiciones descritas no han cambiado radicalmente en razón de que la facultad de conocer de los programas de inversión de capitales extranjeros en las labores de exploración y de explotación tiene que ejercerse de acuerdo con la legislación existente. Pero las nuevas disposiciones del decreto 444 de 1967, por lo menos, habilitan al Ministerio de Minas y Petróleos para solicitar y obtener informaciones sobre los progra-

mas adicionales de inversión; para desempeñar con mayor eficacia las labores de control y vigilancia de los capitales extranjeros destinados a los trabajos exploratorios y de producción; para evitar peligrosas confusiones con los que se importen para atender otras ramas de la industria; para conocer con mayor exactitud los efectos cambiarios y fiscales de cada una de las actividades petroleras; y, por último, para disponer de las informaciones necesarias sobre el desarrollo y las implicaciones de la política de hidrocarburos. Así, pues, las facultades concedidas al Ministerio de Minas y Petróleos, en cuanto ellas se refieren concretamente a los renglones de exploración y explotación, no persiguen objetivos distintos que los de vigilar con más eficiencia el movimiento de los capitales extranjeros y apreciar, con relativa exactitud, los resultados económicos favorables o desfavorables de la política oficial.

De allí que el Estatuto disponga que las atribuciones otorgadas se ejerciten de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia. Es, pues, una facultad reglada. Ello significa que el Ministerio, al pronunciarse sobre los proyectos sometidos a

su consideración por las empresas privadas; debe proceder con el criterio de que las inversiones extranjeras destinadas a la exploración y a la explotación de hidrocarburos son convenientes y necesarias, por lo menos en principio, para el desarrollo de la economía nacional. Por consiguiente, debe autorizarlas cuando reúnan todos los requisitos establecidos en la legislación de hidrocarburos, en el Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior y en los decretos que lo desarrollen.

2o. - La situación es distinta en todo lo relacionado con los demás renglones de la industria, ya que los proyectos de inversión en refinación, transporte y distribución de petróleo que impliquen importación de capital extranjero o puedan dar lugar a posterior demanda de divisas para la transferencia de utilidades o el reembolso del principal, además de requerir la aprobación del Departamento Administrativo de Planeación impartida de conformidad con las reglas establecidas en el capítulo octavo del Estatuto Cambiario, necesitan, a manera de condición ineludible, el "concepto favorable" del Ministerio de Minas y Petróleos.

Se establece, en esa forma, un régimen jurídico especial para las actividades enumeradas. Las disposiciones de la legislación de hidrocarburos vigentes al momento de dictarse el decreto 444 de 1967 consagraban la libertad de refinación dentro del territorio nacional y otorgaban el derecho a montar estaciones de abasto y a construir y beneficiar oleoductos para el servicio de las explotaciones. Esas prerrogativas se concedían a los particulares, inclusive a los inversionistas foráneos, sin consideración a las consecuencias que pudieran tener en el desarrollo general de la economía y, singularmente, en el desenvolvimiento de una política de participación del capital nacional en las referidas actividades industriales. De allí que el Gobierno estuviese sujeto, especialmente en lo relacionado con los negocios de refinación, a un estado permanente de incapacidad para tutelar los intereses nacionales y, por lo tanto, para fomentar con sus propios recursos o mediante la asociación con los inversionistas extranjeros, aquellas tres ramas tan importantes de la industria.

Esta situación se modificó fundamentalmente con la expedición del Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior, ya que todos los

proyectos de inversión de capitales extranjeros en refinación, transporte y distribución de hidrocarburos quedaron sujetos a la aprobación del Ministerio de Minas y Petróleos y del Departamento Administrativo de Planeación.

La reforma, en cuanto se refiere a actividades de la industria distintas a las de exploración y de explotación, contiene, entre otros, algunos aspectos importantes que se deben relieves, como los siguientes :

- a) Introduce modificaciones de fondo al principio de la libertad de refinación consagrado en las antiguas disposiciones legales y reglamentarias al someter las inversiones extranjeras al requisito de la previa calificación del Ministerio de Minas y Petróleos y del Departamento Administrativo de Planeación y al disponer que esa facultad se ejercite de acuerdo con las reglas del capítulo octavo del decreto 444 de 1967. De esa manera, la importación de capitales foráneos destinados a la refinación en el país quedó sujeta a los criterios que señale el Consejo Nacional de Política Econó-

mica de conformidad con estas bases : Contribución de la inversión al nivel de empleo; su efecto neto en la balanza de pagos; grado de utilización inicial y posterior de materias primas nacionales y de partes o elementos fabricados o que se vayan a fabricar en Colombia; proporción entre el capital importado y las necesidades de inversión fija y de fondos de trabajo que requiera la empresa respectiva; vinculación de capitales e inversionistas nacionales; grado de competencia en el mercado del correspondiente renglón de producción; contribución al proceso de integración latinoamericana; características técnicas del proyecto, de su manejo y de su administración; y las demás que el Consejo juzgue pertinentes para asegurar que las inversiones proyectadas corresponden a los programas de desarrollo económico y social y a la conveniencia de vincular capitales foráneos a empresas de refinación que no puedan adelantarse adecuadamente con recursos internos.

Si todos los factores enumerados anteriormente, amén de aquellos otros que señale el Consejo Nacional de Política

Económica, deben tenerse en cuenta para que sea viable la inversión extranjera en esta clase de negocios y si la procedencia del proyecto depende de la aplicación de tales criterios por el Ministerio de Minas y Petróleos y por el Departamento Administrativo de Planeación, el principio de la libertad de refinación queda desplazado de sus antiguas bases y sustituido por un régimen de derecho totalmente distinto al establecido en el artículo 58 del código de la materia. Esta interpretación ya está ampliamente respaldada por la doctrina del Consejo de Estado acogida en sentencia que acaba de expedir esa corporación.

Consagra limitaciones a la facultad de conceder permisos para el establecimiento de estaciones de abasto de combustibles y señala restricciones al ejercicio del derecho de construir y beneficiar oleoductos para el servicio de las explotaciones cuando esas actividades comporten la necesidad de invertir capitales extranjeros, ya que en tales casos es indispensable la previa calificación del Ministerio de Minas y Petróleos y del Departamento Administrativo de Planeación, re

quisito que debe cumplirse de acuerdo con los criterios enumerados en el artículo 110 del Estatuto Cambiario.

- c) Concede amplísimos poderes al Ministro de Minas y Petróleos para intervenir, con fuerza decisoria, en el proceso de aprobación de las inversiones extranjeras destinadas a los negocios de refinación, transporte y distribución, ya que la procedencia de los respectivos proyectos depende del "concepto favorable" de aquel funcionario.

Hay, pues, en el Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior un nuevo enfoque sobre la posición que corresponde al Estado frente a las diferentes ramas de la industria petrolera : Las inversiones extranjeras destinadas a los trabajos de exploración y de explotación se estiman, en principio, como convenientes para el desarrollo de la economía nacional y, por consiguiente, se conserva para ellas un régimen de derecho semejante al antiguo. Las alteraciones no son mayores, ya que las facultades concedidas al Ministerio de Minas y Petróleos se deben ejercer de conformidad con la legislación vigente sobre la materia. La nueva atribución de solicitar informaciones adicionales no tiene finalidades distintas que las de facilitar las labores de control y vigilancia de los capitales extranjeros. Pero las inversiones foráneas destinadas a la refinación, al transporte y a la distribución sí están sujetas a requisitos nuevos que permiten adelantar una política de protección a los intereses nacionales y de mayor participación de la Empresa Colombiana de Petróleos y de nuestro capital privado en aquellas actividades.

4 - Facultad de Fijar los Volúmenes de Producción

Destinados a la Refinación en el País.

El artículo 58 del código de petróleos, disposición que tiene carácter legal, estableció el principio de que los concesionarios debían atender, de preferencia, las necesidades del país. Por lo tanto, tenían la obligación de ofrecer en venta, cuando el consumo de derivados lo exigiera, la materia prima indispensable para satisfacer tales requerimientos, de acuerdo con la reglamentación que expidiera el Gobierno. El referido ordenamiento legal consagró, de esa manera, un régimen de prioridades en el mercado de crudos que no aparecía limitado por consideraciones distintas que las de abastecer plenamente las necesidades internas. Es apenas natural que el petróleo colombiano se destine preferentemente a atender nuestras propias exigencias y que sólo se dejen los sobrantes para la exportación. No puede haber limitación alguna a ese sistema de prelación. Por ese motivo, precisamente, en la norma comentada se confirió al Gobierno, de manera expresa, la facultad de apreciar la magnitud de aquellas necesidades y de reglamentar la disposición co

mentada mediante el establecimiento de métodos tan flexibles que permitieran en todo momento acomodar los suministros a los aumentos crecientes del consumo. La única observación que se le podría formular a la norma en estudio sería la de haber impuesto la obligación únicamente a los concesionarios y, por lo tanto, la de no haberla extendido a los productores de petróleo de propiedad privada.

Pero no obstante las circunstancias apuntadas, el Gobierno de la época expidió el artículo 215 del código de petróleos, disposición que durante toda su vigencia tuvo carácter meramente reglamentario, y estableció que la obligación de atender preferentemente los requerimientos internos no excedería el cincuenta por ciento de la producción de la concesión, contando dentro de esa cifra el monto total de las regalías en especie percibidas por la Nación. De esa manera, el reglamento desconoció el espíritu de la norma superior que pretendía desarrollar; limitó sus verdaderos alcances y creó arbitrariamente un sistema rígido e inflexible que en el caso de aumento acelerado del consumo interno a un ritmo superior al de la expansión de la producción,

habría hecho totalmente inoperante el régimen legal de prelación.

El Estatuto Cambiario, al asignar a la Comisión de Precios del Ministerio de Minas y Petróleos la facultad de señalar los volúmenes de producción que los explotadores deban vender para la refinación en el país, no hizo cosa distinta que volver al régimen jurídico y económico establecido en el artículo 58 de la antigua legislación, eliminado en la práctica por un ordenamiento de inferior categoría abiertamente inconstitucional, y mejorar el sistema referido mediante la consagración legal de estos principios:

- a) La facultad de apreciar las necesidades nacionales de crudos y, por consiguiente, de fijar las cuotas de producción que se deben destinar a la refinación en el país corresponde al Estado, como personero de los intereses colectivos, que no a los particulares como personeros de sus propias conveniencias;
- b) La función debe ejercerse previo el estudio exhaustivo de la situación general de todos los explotadores de petróleo y de

la particular de cada empresa y mediante la aplicación de procedimientos que garanticen la equidad de las decisiones que se tomen. De allí la necesidad de oír a los interesados y el derecho a la audiencia que se les concede. Todo ello asegura que los pronunciamientos de la Comisión de Precios del Ministerio de Minas y Petróleos no van a constituir meros actos caprichosos como algunos lo han estimado con bastante ligereza; y

La obligación de atender preferentemente las exigencias nacionales no se limita a los concesionarios, sino que se extiende a todos los explotadores. No existe razón alguna, ni de orden jurídico ni de orden económico, para que los productores de petróleo de propiedad privada escapen al imperio de aquella obligación.

5 - El Sistema de los Precios Internos

Ni en la parte del código de petróleos que contiene las "Disposiciones Legales" propiamente dichas, ni en otros ordenamientos de la misma naturaleza jurídica vigentes hasta hace poco tiempo aparecía norma alguna que regulara específicamente el régimen de los precios correspondientes a los crudos destinados a la refinación en el país. Esa materia concreta fue extraña a la antigua legislación. Las reglas expedidas por el Congreso o por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias se ocuparon únicamente de algunas cuestiones similares, como las relacionadas con los precios que servían de base para la liquidación de las regalías en dinero.

Y era apenas lógico que así ocurriera, porque el comercio nacional e internacional del petróleo en aquellos tiempos anteriores a 1957 no ofrecía las características y complejidades que hoy tiene. Los sistemas que se aplicaban en Colombia y en la mayor parte de las naciones productoras y consumidoras estaban dominados por la mecánica de los "posted prices" o precios cotizados o de lista que con algunas variaciones se utilizaban pa

ra la determinación de las regalías, para la fijación del valor de las exportaciones, para la liquidación de los impuestos y para el señalamiento de los precios internos. Existía, por lo tanto, un procedimiento más o menos uniforme para todos los efectos.

Por tales razones, quizá, en el artículo 215 del código de petróleos, disposición que tiene carácter meramente reglamentario como tantas veces se ha dicho, se estableció el principio de que el precio de los crudos vendidos para la refinación en el territorio nacional sería el mismo que se utilizara para la liquidación de las regalías en dinero. De esa manera, y en virtud de un ordenamiento de inferior categoría jurídica, se le quiso dar fuerza normativa permanente a un sistema económico contingente y mutable. La referida disposición se dictó sobre la base de la mecánica de los precios que se aplicaba en aquellos momentos en los mercados internos y externos y teniendo en cuenta los factores especiales que prevalecían en tales épocas, pero sin tomar en consideración que los fenómenos económicos son cambiantes y transitorios y que esa característica se presenta igualmente en el campo de la economía petrolera.

pero al producirse la crisis política del Canal de Suez y, especialmente, el hecho de la superproducción mundial de petróleo determinado, en buena parte, por los hallazgos de nuevos yacimientos en el Norte de Africa, la antigua estructura de los precios internacionales se rompió por su base y se creó, por consiguiente, una situación verdaderamente anárquica en los mercados. Ante las nuevas condiciones económicas que estaba viviendo la industria y, particularmente, ante las repercusiones que ellas tuvieron en cada uno de los países exportadores de petróleo, se inició inmediatamente un movimiento de defensa de los intereses comprometidos que vino a culminar, a la postre, en la organización de la OPEP y en la adopción de criterios diferenciales para determinar los sistemas de precios aplicables a las regalías, a los impuestos y a los crudos destinados a la refinación interna. De esa manera, la antigua y relativa uniformidad en los procedimientos fue sustituida por la multiplicidad de formas y de modalidades.

Pero la rigidez del régimen colombiano vino a crear una situación artificial pero bastante nociva para los intereses de la eco

nomía colombiana y, de manera especial, para nuestra balanza de pagos. Como los precios básicos para la determinación de las regalías continuaban siendo los de cotización o de lista, y como esos mismos precios eran los que se aplicaban a los crudos destinados a la refinación interna por mandato de la referida norma reglamentaria y a pesar de que estos últimos tenían que ser más bajos por razón de las nuevas circunstancias en que operaba el comercio nacional e internacional, se llegó al extremo de que nuestro propio petróleo alcanzara niveles de precios extraordinariamente elevados cuando se utilizara en beneficio del país y bastante inferiores cuando se destinara a otras naciones distintas. Creo que en ninguna otra parte del mundo se llegó a presentar un fenómeno tan extravagante.

Así, pues, la supervivencia del artículo 215 del código no obstante la modificación sustancial de las condiciones económicas que sirvieron de base para expedirlo y la rigidez y la absoluta falta de elasticidad de esa disposición, fueron las causas determinantes de las siguientes anomalías :

- a) Un barril de petróleo de 35 grados API, producido en Colombia y colocado en el puerto de embarque de Mamonal, -valía dos dólares con veintiseis centavos (US\$2.26) cuando se destinaba a la exportación, pero el mismo barril, con las mismas características y en el mismo lugar, costaba dos dólares con sesenta y nueve centavos (US\$2.69) cuando se destinaba al consumo interno. De esa manera, nuestro propio crudo venía a tener un valor de cuarenta y tres centavos de dólar (US\$0.43) más para los colombianos que para los extranjeros. Para estos últimos era barato. Para nosotros era extremadamente caro; y
- b) Como el refinador extranjero podía canjear ese extraño privilegio en otras partes del mundo con sus abastecedores - en Colombia, el sistema los beneficiaba a unos y a otros - pero perjudicaba notablemente los intereses colombianos y afectaba, de manera especial, la situación de nuestra balanza de pagos.

La aplicación del régimen inflexible establecido en el famoso ar

tículo 215 del código y la alteración de las condiciones en que operaba el mercado internacional del petróleo, fueron realmente funestas para el país. Puede decirse que la diferencia entre los precios de exportación y los que se pagaban por los crudos destinados a la refinación interna costó, en el término de cinco años, no menos de veinticinco millones de dólares (US \$-25'000.000.00) adicionales para la balanza de pagos. Esa cantidad resulta verdaderamente exorbitante si se tiene en cuenta la precaria situación cambiaria del país. Las proyecciones futuras de aquella disposición reglamentaria habrían sido aún más onerosas, ya que el consumo de derivados del petróleo va aumentando considerablemente de año en año.

Las observaciones formuladas anteriormente se tomaron en consideración en el estudio y en la ulterior aprobación del Estatuto Cambiario. De allí que la inflexibilidad del sistema adoptado en el artículo 215 del código de petróleos se haya sustituido por la elasticidad de un nuevo régimen de derecho que permite, en todo momento, adecuar los procedimientos de fijación de los precios internos y externos a las situaciones cam -

biantes del comercio nacional e internacional de los hidrocarburos. De esa manera quedan suficientemente protegidos los intereses del país e igualmente amparados los intereses de las empresas productoras y de las refinadoras.

El nuevo sistema ha dado ya resultados ampliamente satisfactorios. El Gobierno lo aplicó, desde un principio, con toda prudencia y cautela. A pesar de que hasta ahora no se ha dictado el decreto reglamentario del Estatuto Cambiario ni se ha constituido la Comisión de Precios del Ministerio de Minas y Petróleos, desde el mes de abril inicié algunas conversaciones con las compañías. Les hice el planteamiento del problema con todas sus implicaciones y busqué fórmulas de acuerdo. Las empresas ofrecieron su colaboración y de esa manera se logró, sin necesidad de imposiciones, reducir notablemente el precio de los crudos procesados en la refinería de Mamonal.

La economía de divisas que se obtuvo mediante esa negociación llega a los seis millones de dólares (US\$6'000.000.00) anuales y la generalización del nuevo sistema a otros centros de proce -

samiento puede alcanzar niveles superiores a los diez millones de dólares (US\$10'000.000.00) al año. Esta cantidad representa un alivio bastante apreciable para la balanza de pagos y constituye el primer éxito de la política petrolera desarrollada en el Estatuto Cambiario.

6 - El Sistema de los Precios de Exportación

Cuando tuve la oportunidad de ser Magistrado del Consejo de Estado presenté a la Sala Contencioso-Administrativa una ponencia que fue acogida por la corporación y que forma parte de su doctrina desde el 10 de octubre de 1962. En esa ocasión dije lo siguiente :

"La ley, por su naturaleza, es un ordenamiento de carácter permanente y estable. Se formula en consideración al presente y al futuro. Su fuerza normativa es constante y su aplicabilidad no puede estar condicionada. Los fenómenos económicos, por el contrario, son cambiantes y están sometidos a múltiples influencias de carácter interno e internacional que por su índole

escapan al poder regulador del Congreso. En un momento determinado, la reglamentación detallada de una actividad económica cualquiera puede ser acertada y conveniente, pero al poco tiempo, y aún en el curso de breves días, esa misma reglamentación puede ser peligrosa y nociva en virtud de la modificación radical de las circunstancias económicas que la inspiraron. Regularizar por medio de leyes todo lo relativo al mercado cafetero y a los productos de exportación; señalar sus precios o establecer medidas rígidas para fijarlos; adoptar una política inflexible y constante en materias de cambios internacionales y de comercio exterior; determinar en una lista las mercancías de permitida o prohibida importación o exportación, sin posibilidades inmediatas de modificación para adaptarla a las necesidades del momento, son funciones que no encajan dentro de la órbita legislativa en razón de que tales hechos, por su misma naturaleza, escapan al poder regulador de la ley".

Las ideas básicas que expuse en aquella oportunidad como juez de la administración pública orientaron mis actividades como Ministro de Minas y Petróleos cuando se redactó el proyecto

que con algunas modificaciones fue incorporado posteriormente al capítulo noveno del Estatuto Cambiario y que hoy constituye la base fundamental de la política de precios aplicable a los crudos destinados a la refinación interna y a la exportación.

Se creó, de esa manera, un cuerpo de disposiciones legales su ficientemente flexible que permite al país adaptarse a las circunstancias mutables del comercio internacional del petróleo. De allí que se estableciera la Comisión de Precios del Ministerio, se le asignaran funciones generales y se otorgara el derecho a la audiencia, pero sin consagrar un sistema rígido que entorpeciera la acción de las autoridades en su propósito de tutelar los intereses de la economía nacional y los intereses de las empresas petroleras.

Siguiendo las orientaciones generales expuestas, en el Estatuto Cambiario se le concedieron al Ministerio de Minas y Petróleos poderes jurídicos bastantes para determinar, a través de la Comisión respectiva, los volúmenes de producción que los explotadores deben vender para la refinación en el país y los precios

internos y de exportación. Con el mismo criterio, al Gobierno se le autorizó para fijar la parte de crudos destinada al consumo nacional que haya de pagarse en moneda extranjera. La ley se limitó, en consecuencia, a asignar aquellas funciones pero sin establecer normas que pudieran impedir el desarrollo de una política de adecuación de todos los factores enumerados a las condiciones inestables de los mercados externos. Corresponde, por lo tanto, al decreto reglamentario señalar los procedimientos y los puntos de referencia que deban tomarse en consideración para el ejercicio de las referidas atribuciones.

Y así, sobre las bases de la ley, del reglamento, de las normas internacionales y de las situaciones de hecho creadas en el comercio externo del petróleo, el Estatuto Cambiario organiza un régimen flexible en que se conjugan elementos de orden jurídico y facultades de carácter reglado con otros factores económicos de apreciación discrecional. Y es apenas natural que así haya ocurrido, porque las condiciones en que se mueve el mercado internacional desde 1957 no ofrecen la misma simplicidad que tenían antes de esa fecha. Por el contrario, las

circunstancias se han tornado tan complejas que reclaman con apremio un régimen elástico que se adapte a los requerimientos del comercio externo del petróleo.

Para efectos de precisar la naturaleza y los alcances de la política desarrollada en el Estatuto Cambiario es conveniente tener en cuenta que la situación de los mercados en los últimos años quedó hondamente afectada por el conflicto internacional del Canal de Suez y, posteriormente, por el fenómeno de la superproducción mundial originado en los descubrimientos en el Medio Oriente y en Norte Africano. Esos hechos permiten dividir la historia de la industria en dos períodos: El anterior a 1957 y el posterior a esa fecha. El desenvolvimiento de la economía petrolera, especialmente en cuanto se refiere a los precios, ha tenido manifestaciones totalmente distintas en una y otra época.

PERIODO ANTERIOR A 1957. - Durante el curso de esta primera etapa, los "posted prices" o precios cotizados o de lista fueron el punto de referencia del comercio de hidrocarburos -

en los Estados Unidos de América y, posteriormente, del comercio internacional. Aunque el sistema parece que tuvo su origen en las prácticas de la industria privada, fue acogido oficialmente para mantener la estabilidad en los mercados. Esa estructura de precios ha sobrevivido, bien para conservar las reservas norteamericanas a niveles que le permitan a ese país atender con sus propios recursos los eventuales requerimientos de una economía de emergencia, ya para mantener situaciones favorables al desarrollo de la industria del carbón o por cualquier motivo distinto. No es del caso analizar esas razones.

Lo importante es anotar que el sistema predominó durante todo el período anterior a 1957 y que aún subsiste mediante el desarrollo de una política de restricción de la producción norteamericana. Están limitados el número de barriles diarios que se puede extraer y los días de operación en los distintos campos. Es claro que ese régimen de control mantiene un nivel de precios elevados en el país y en el Golfo de México, centro principal de distribución para la costa atlántica de los Estados Unidos. Ese juego de valores originado en la autolimitación repercute, a la

vez, en el mercado de Nueva York, punto de referencia del comercio nacional e internacional del petróleo, y en las áreas del Caribe, del Medio Oriente, del Norte de Africa y de otras regiones del mundo, en razón de que la plaza de Nueva York viene a constituir la zona de equilibrio de los precios por razones de orden económico.

PERIODO POSTERIOR A 1957. - No obstante que el sistema descrito anteriormente ha continuado aplicándose, el considerable aumento de la producción en el Medio Oriente y en el Norte de Africa a partir del año de 1957 y otros factores no menos importantes que operaron en la misma época determinaron un fuerte descenso de los precios en los mercados mundiales. Ese hecho, como es lógico, tuvo sus naturales repercusiones en la economía de las naciones productoras y obligó a muchas de ellas a formar la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), constituida en la actualidad por Irán, Arabia Saudita, Irak, Katar, Indonesia, Libia y Venezuela. Las mismas circunstancias apuntadas forzaron a ese organismo internacional a seguir una política encaminada a la limitación de

la producción mediante la asignación de cuotas a sus afiliados para efectos de evitar el envilecimiento de los precios o de mantenerlos, por lo menos, a ciertos niveles que les permitieran a aquellos países conservar el volumen de sus ingresos.

En el preámbulo de la resolución 1.1, por medio de la cual se anunció y protocolizó la formación de la OPEP, se estableció, a manera de principio básico y de norma general de sus actividades, que la economía de los países afiliados a ella depende de las ganancias provenientes del petróleo y que, por lo tanto, " cualquier fluctuación en los precios de ese producto afecta necesariamente el desarrollo de sus programas y lesiona sus intereses económicos y los de las naciones consumidoras ".

Siguiendo el mismo criterio de protección, en el citado documento se expresó que los miembros de aquella organización no pueden ser indiferentes ante " la actitud de modificación de los precios adoptada por las compañías petroleras " y que, en consecuencia, harán todo lo posible para que las empresas mantengan la firmeza de los precios a fin de que permanezcan libres de toda

alteración innecesaria. Igualmente agrega la mencionada resolución que la OPEP trata de conseguir la reestructuración de los precios de lista a los niveles que ellos tenían antes de agosto de 1960 y que para alcanzar ese objetivo adoptará fórmulas que aseguren la regulación de la producción, que respeten los intereses de las naciones exportadoras y consumidoras y que garanticen buenos ingresos para los capitales invertidos en la industria petrolera.

En la décima primera conferencia de la OPEP se aprobó la resolución XI. 72, por medio de la cual se adoptaron estas medidas de singular importancia para todos los miembros de esa organización y aun para las naciones productoras no afiliadas a ella :

- 1a. Los gobiernos de los países incorporados a la OPEP deben aplicar los precios de lista para la determinación de los impuestos que corresponden a las compañías petroleras que operan en sus respectivos territorios; y
- 2a. No debe concederse ningún derecho de exploración o explotación a empresas que no admitan que las regalías y los im -

puestos se calculen con base en los precios de lista.

Esa política, adoptada y desarrollada por la OPEP desde su fundación en septiembre de 1960, se desenvuelve en un completo sistema de normas internacionales de gran trascendencia para todos los países, inclusive para los no afiliados, ya que la citada organización controla cerca del 85% de las exportaciones de petróleo en el mundo. Arabia Saudita, Irán, Katar, Irak y Kuwait, desde 1958, han estado aplicando el principio general de que los precios de lista son la base para la liquidación de las participaciones y de los impuestos. Libia adoptó el mismo criterio en 1965 y Venezuela, en el año siguiente, logró imponer procedimientos aún más radicales.

Pero hay algo que conviene destacar. No solamente las naciones productoras afiliadas a la OPEP han seguido las normas referidas, sino que algunos países que no son miembros de la organización también han ido aplicando poco a poco las mismas disposiciones. Desde noviembre de 1966, el gobierno de Abu Dhabi suscribió acuerdos de revisión de las concesiones vigentes, por medio

de los cuales quedó admitido el sistema de liquidación tributaria mencionado. Y siguiendo idéntico criterio, el gobierno de Nigeria incorporó el procedimiento a su régimen interno por el decreto de 5 de enero del corriente año.

Como se anota en algunos estudios realizados por la OPEP, las mismas compañías petroleras internacionales han reconocido que las medidas tomadas por aquella organización han mejorado la situación de los mercados. En uno de esos estudios ("Influencia Colectiva de las Recientes Tendencias hacia la Estabilización Internacional de los Precios del Crudo y de los Productos") se observa que el informe de 10 de mayo de 1966, rendido por el gerente general de la Standard Oil de New Jersey a los accionistas de esa compañía, registra, después de anotar el hecho de la declinación de los precios hasta 1965, que éstos lograron nivelarse en los últimos meses de ese año y aun llegaron a alcanzar mejoras alentadoras en el período subsiguiente. Como se dice en el mismo estudio, los directores de la British Petroleum, de la Standard Oil de California y de la Royal Dutch sacaron conclusiones semejantes.

La política desarrollada por la OPEP en los últimos años ha traído algunos resultados benéficos, entre los cuales se pueden enunciar los siguientes :

- a) Se ha contenido, en buena parte, el proceso de erosión de los precios y se han logrado ciertas mejoras en la situación del comercio internacional del petróleo;
- b) Se han limitado los efectos nocivos que para las conveniencias económicas y fiscales de las naciones exportadoras tienen los sistemas reales o aparentes de competencia utilizados tradicionalmente por los grandes intereses particulares que dominan los mercados mundiales; y
- c) Se han conseguido participaciones estatales más justas y equitativas mediante el procedimiento de liquidación de las regalías y de los impuestos sobre la base de los precios cotizados o de lista.

Es evidente que las circunstancias de hecho en que actualmente se desarrolla la industria colombiana de los hidrocarburos no son, en realidad, las más propicias para adelantar una política de precios como la que se acaba de describir. A ello se oponen algunos obstáculos insalvables por el momento, los cuales no se presentan en ninguna de las naciones que forman parte de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo. Entre tales factores pueden enunciarse los siguientes :

- 1o. La producción colombiana resulta bastante escasa si se le compara con la de las naciones del Medio Oriente, del Norte de África y de Venezuela. Apenas llega a los ciento ochenta mil (180.000) barriles diarios. Esta cifra, bastante baja por cierto, está indicando la conveniencia de seguir una línea de conducta singularmente cautelosa y prudente que abra posibilidades inmediatas de aumentar el volumen de las explotaciones;
- 2o. El sesenta por ciento (60%) de la producción indicada anteriormente se genera en campos viejos que están en franca declinación y cuyos costos de operación alcanzan niveles elevados, y

apenas un cuarenta por ciento (40%) se origina en campos nuevos. La referida proporción es alarmante e implica la necesidad de estimular la búsqueda de otras fuentes de producción que permitan, por lo menos, sustituir las antiguas en la medida en que éstas se vayan agotando o, con un criterio más ambicioso, ensanchar los volúmenes actuales en el grado de posibilidades que ofrezca la geología colombiana;

- 3o. -Actualmente se está procesando en el país, con destino al consumo interno principalmente, un poco más del cincuenta y cinco por ciento (55%) de la producción nacional de crudos, y se estima que para el mes de mayo de 1968, época en la cual estará funcionando a plena capacidad el ensanche que hizo la Empresa Colombiana de Petróleos de su refinería de Barrancabermeja, aquella cifra pueda llegar al setenta por ciento (70%) y, posiblemente, a cantidades superiores en un tiempo relativamente breve. Ello significa, pues, que en el curso del año venidero solo dispondremos de un remanente del treinta por ciento (30%) de la produc-

ción de hidrocarburos para efectos de la exportación, si es que la situación general no mejora sustancialmente con las explotaciones de los campos petrolíferos del Putumayo.

Considero que las informaciones suministradas anteriormente tienen una capital importancia para efectos de estructurar una política de precios con finalidades meramente tributarias, ya que, por una parte, no se podrían sacrificar los intereses de los consumidores colombianos ni las posibilidades de exportación de derivados y, por la otra, no se obtendrían los resultados fiscales perseguidos en razón del escaso volumen de los crudos exportables. Todo ello está señalando la conveniencia de seguir una política de precios que se ajuste exactamente a las modalidades de la industria nacional y que, por lo tanto, tome en consideración el hecho de que la producción colombiana de crudos, casi en sus tres cuartas partes, estará necesariamente destinada a la refinación en el país durante el año de 1968, y el no menos importante de que Ecopetrol necesita adquirir la materia prima a precios moderados para efectos de satisfacer las exigencias del consumo interno y de abrirse camino en los mercados internacionales a precios

competitivos. Esas circunstancias marcan el rumbo de una política.

Ninguna de las naciones que forman parte de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo están colocadas en la situación particular de Colombia. Todas ellas, cual más cual menos, tienen reservas probadas de gran consideración, volúmenes de producción bastante apreciables y capacidad de consumo interno muy reducida. Están colocadas, por consiguiente, en situaciones perfectamente distintas de las nuestras.

Por tales motivos, toda la política de hidrocarburos que siguen aquellos países tiene como base fundamental el precio de los crudos de exportación. De allí que busquen afanosamente puntos de referencia que les permitan aumentar en lo posible las participaciones estatales y que, por lo tanto, hayan adoptado los precios cotizados o de lista como índice para la liquidación de los impuestos que deben pagar las empresas petroleras. Esa posición no les afecta en nada, ya que existe una gran desproporción entre las cantidades requeridas para atender las necesidades del consumo

interno y los grandes volúmenes de crudos que pueden destinar a la exportación.

Por todas las razones apuntadas, el Gobierno, al expedir el Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior en lo relacionado con los hidrocarburos, buscó fórmulas adecuadas a nuestra situación particular y creó un régimen jurídico bastante flexible que permite ajustar la política general de precios a las circunstancias especiales en que se mueve la industria colombiana, a la naturaleza mutable de los fenómenos económicos y las modalidades que desde hace diez años ha venido adquiriendo el comercio internacional del petróleo. Antes de 1957 predominaba en el mundo la estructura de los "post-ed prices" y, por consiguiente, existía un sistema unitario sin mayores complejidades. Después de esa fecha, en los mercados externos aparecen los precios descontados, los precios de transferencia, los precios de realización, los precios de referencia y un buen número de formas adicionales que imponían la necesidad inaplazable de contrarrestar sus efectos nocivos en la economía nacional.

La situación para Colombia era extremadamente anómala. Al -

tiempo que estábamos pagando nuestros propios crudos a los más altos precios cuando se destinaban al consumo interno en la Refinería de Cartagena, los vendíamos para la exportación a precios muy inferiores. De esa manera, el petróleo producido en el país venía a ser bastante caro cuando se utilizaba en nuestro propio beneficio y muy barato cuando se utilizaba en beneficio de otras naciones. Ciertamente que un régimen de esa naturaleza no podía subsistir, ya que afectaba seriamente los intereses colombianos e implicaba una carga apreciable para nuestra balanza de pagos.

Esas y otras muchas anomalías de la antigua legislación se trataron de enmendar en el Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior. Y en verdad que los resultados han sido satisfactorios. Como ya lo expresé anteriormente, la aplicación de las nuevas disposiciones al caso de una de las refinerías que operan en el país trajo como consecuencia inmediata una economía de divisas de seis millones de dólares (US\$ 6'000.000.00) anuales y se espera que la generalización de tales medidas pueda aumentar esa cifra a más de diez millones de dólares (US\$ 10'000.000.00) anuales. Más aún. Puede decirse que una vez que se ejerciten las facultades de fijar los

volúmenes de crudos que se deban destinar a la refinación interna y la proporción que haya de pagarse en pesos colombianos y que, por otra parte, empiece la producción de los campos petroleros del Putumayo, la situación será aún mejor. De allí que el Ministerio considere que para fines de 1969 estaremos en condiciones de cubrir todas nuestras necesidades de crudos para el consumo interno en moneda nacional.

Este ha sido, precisamente, uno de los objetivos que con mayor afán ha buscado la política colombiana de petróleos y creo, con buenas razones, que lo estamos alcanzando y que lo lograremos por completo en un lapso relativamente breve.

Las antiguas disposiciones legales y reglamentarias no señalaban criterio alguno para determinar los precios de los crudos de exportación que sirvieran de base a la liquidación de los impuestos sobre la renta y complementarios, ni establecían ningún organismo encargado de fijarlos. De esa manera, una cuestión tan importante para efectos de deducir las participaciones fiscales del Estado quedaba sujeta únicamente a la buena fe de las empresas particulares que debían pagar los gravámenes. Estas, por lo tanto, estaban en condiciones de escoger los niveles de precios que más convinieran a sus intereses. Para ello podían utilizar el conocido procedimiento de los canjes, el de ventas entre la casa matriz y sus filiales o cualquier otro de los que ordinariamente se emplean en el comercio internacional del petróleo. La situación descrita no era buena para el fisco nacional, ya que las compañías gozaban de una libertad casi absoluta en la escogencia de los precios de exportación y, por consiguiente, en la determinación de los valores que sirvieran como punto de referencia para liquidar los tributos correspondientes. Esas circunstancias favorables para las empresas y nocivos para el Estado cobraban ca -

racterísticas más definidas en un mercado que, como el nuestro, era y es simplemente marginal.

El Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior modificó el sistema. Creó la Comisión de Precios del Ministerio de Minas y Petróleos como organismo encargado de la fijación de los volúmenes de crudos que deben destinarse a la refinación en el país y de la determinación de los precios internos y de exportación. Igualmente se dispuso que la Comisión, para efectos de desempeñar correctamente las funciones que le fueron asignadas, debía escuchar a las empresas interesadas antes de tomar sus decisiones. Se consagró, de esa manera, un régimen de derecho bastante flexible que permite fijar precios equitativos, que evita situaciones artificiosas y que garantiza a las compañías un tratamiento justo.

Es cierto que en algunas de las naciones afiliadas a la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se viene haciendo la liquidación de los impuestos sobre la base de los precios cotizados o de lista, pero considero que en Colombia no

estamos todavía en condiciones de intentar una política de esa naturaleza. A ello se oponen, como ya lo expresé, los bajos niveles de la producción nacional, los altos volúmenes que es preciso utilizar para su refinación en el país, el escaso remanente que se destina a la exportación y la necesidad de mantener el equilibrio de los precios.

Así, pues, la circunstancia de que la antigua legislación petrolera no estableciera regulación alguna para la fijación de los precios de los crudos de exportación obligó al Gobierno a crear el sistema que se deja expuesto y, a la vez, le permitió estructurarlos en forma tan flexible que puede ajustarse, en todo momento, a las modalidades cambiantes del mercado interno y del mercado externo.

Pero en lo tocante con los precios básicos para la determinación de las regalías que corresponden al Estado si existían normas de forzoso cumplimiento en los antiguos estatutos, las cuales se han venido aplicando reiteradamente por el Ministerio de Minas y Petróleos. El artículo 13 de la ley 10 de 1961 dispone que la liqui-

dación de las regalías se haga teniendo en cuenta el precio medio del crudo en el puerto de embarque, previa deducción del costo de transporte desde el campo de producción, y que para la determinación de aquel precio se tomen en consideración las normas internacionales y valores de petróleos semejantes en puertos que puedan abastecer el mercado en condiciones similares. Este es, exactamente, el mismo sistema de los precios cotizados o de lista que desde hace mucho tiempo prevalece en los países exportadores. El Estatuto Cambiario no hizo cosa distinta que ratificar el procedimiento señalado en la legislación preexistente y declarar el sentido de la disposición para efectos de evitar equívocas interpretaciones.

LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS

Como bien se sabe, desde hace algún tiempo se han venido desarrollando en muchos países latinoamericanos movimientos nacionales encaminados a la organización de empresas oficiales encargadas de manejar, total o parcialmente, la industria petrolera en sus respectivos territorios. Ello ha ocurrido en Colombia, México, Venezuela, Perú, Chile, Bolivia, Uruguay, Brasil y Argentina, y probablemente se logre en algunos otros países del Continente. El funcionamiento de tales empresas, en un buen número de casos, ha sido hasta ahora bastante difícil y accidentado en razón de las interferencias políticas, de la escasez de los recursos, de las deficiencias técnicas y administrativas y de otros factores de diversa índole. Pero no obstante esas circunstancias adversas, todas ellas, cual más, cual menos, han conseguido algunas de las finalidades más importantes perseguidas por sus fundadores o están en vías de alcanzarlas.

Pero si se analizan las trayectorias, la situación actual y las perspectivas reales de cada una de aquellas organizaciones, se-

guramente se llegará a la conclusión de que la Empresa Colombiana de Petróleos es una de las que ha logrado mayor éxito en la realización de sus propósitos y de las que ha contribuido más eficazmente al desarrollo económico y social de su país. Así lo han reconocido, de manera expresa, muchas personas, nacionales y extranjeras, que han tenido oportunidad de hacer el estudio comparativo.

Los resultados favorables que ha obtenido Ecopetrol en sus diez y seis años de existencia se deben al constante apoyo nacional, a la permanente colaboración que les han brindado todos los gobiernos desde la época de su fundación hasta la fecha, a la relativa autonomía de que goza en el desarrollo de sus actividades industriales, a la indiscutible capacidad técnica y administrativa del personal que la dirige y al afán de superación que anima a todos sus trabajadores. Esos elementos, en su conjunto, han sido los factores determinantes de los éxitos alcanzados por la Empresa en el curso de los últimos años.

De allí que el actual Gobierno, de la misma manera que ha ocu -

rrido con los anteriores, considere que uno de los soportes más importantes de la política nacional de hidrocarburos tiene que ser, necesariamente, la Empresa Colombiana de Petróleos y que, por lo tanto, todos los programas de desarrollo de la industria deben tener en cuenta, directa o indirectamente, los planes que ella esté adelantando o que pretenda realizar en el futuro. Es esta una posición clara e irreversible que en múltiples ocasiones me he permitido plantear ante propios y extraños.

Precisamente, por la seriedad con que la Empresa Colombiana de Petróleos ha venido gestionando los negocios puestos a su cuidado y por las perspectivas reales que se le ofrecen de ir avanzando más y más en ciertas actividades de la industria, es por lo que he expresado a lo largo de esta Memoria, con mucha insistencia por cierto, que la política de inversiones foráneas que haya de seguir el país en materias de hidrocarburos debe estar condicionada por las características de cada una de las ramas del negocio petrolero y por las posibilidades que con relación a ellas tenga Ecopetrol de desarrollar más y más determinados renglones industriales con sus propios recursos o mediante la asocia -

ción con el capital privado, nacional o extranjero.

Por las mismas razones apuntadas, en el Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior se condiciona, a través de las facultades especiales concedidas al Ministerio de Minas y Petróleos para calificar las inversiones extranjeras destinadas a la industria, la antigua libertad de refinación que establecía el artículo 58 del código y se consagran otras limitaciones de capital importancia. - Todas las posibilidades de desarrollo de la Empresa Colombiana de Petróleos, y aun puede decirse que su propia subsistencia, es taban seriamente amenazadas por la aplicación de aquella norma legal y, por consiguiente, era de extrema urgencia proteger los intereses nacionales mediante la creación de un nuevo sistema - jurídico.

De allí que en el decreto extraordinario 444 de 1967 se estable - cieran, a manera de criterios para la aprobación de las inversio nes extranjeras, la vinculación de capitales e inversionistas na - cionales al proyecto y las demás circunstancias que el Consejo Nacional de Política Económica juzgue pertinentes para asegurar

que determinadas actividades se desarrollen con recursos inter - nos. Y siguiendo la misma línea de conducta, en el referido Es - tatuto se dispuso que la importación de capitales foráneos desti - nados a la refinación, transporte y distribución de hidrocarburos debe estar precedida del "concepto favorable" del Ministro de Mi nas y Petróleos.

De esa manera vino a establecerse un nuevo régimen jurídico que permite tutelar con eficacia los intereses generales del país y - los de la Empresa Colombiana de Petróleos, y a crearse un ins - trumento legal que garantiza la realización de los planes naciona - les de refinación, transporte y distribución con nuestros recur - sos y que, a la vez, abre posibilidades de desarrollo inmediato a la política de asociación con los inversionistas privados, colom - bianos o extranjeros, que quieran participar en aquellas activida des industriales. Se aseguró, en la forma indicada, la estabili - dad económica de Ecopetrol y se alejaron los peligros que la ame - nazaban en sus propios mercados nacionales.

Es ésta una política dirigida a la protección de los intereses de la

economía colombiana. En un principio fue mirada con profunda desconfianza y con muchísimo recelo por algunos inversionistas foráneos que consideraron cerradas las puertas de acceso a determinadas actividades petrolíferas. Pero al fin han comprendido o, por lo menos así lo han manifestado, que las medidas adoptadas en el Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior responden a necesidades inaplazables del país y a un sano criterio de tutela de la Empresa Colombiana de Petróleos que no es incompatible con los intereses particulares de las compañías.

Es indudable que desde la época en que se operó la reversión de la antigua concesión De Mares y en que principió el funcionamiento regular de la Empresa de los colombianos, ésta ha venido desempeñando un papel de excepcional importancia en el desenvolvimiento de la industria de los hidrocarburos, especialmente en lo tocante con los renglones de refinación y de transporte. En algunas de esas actividades ha conseguido no solamente mantener la posición que originalmente tenía, sino que ha logrado en los últimos cuatro años ensanchar sus posibilidades mediante programas cuidadosamente elaborados y meticulosamente realizados en to -

dos sus detalles, cuyos efectos ya están incidiendo de manera favorable en la economía del país.

Pero no obstante los éxitos alcanzados, la situación de la Empresa Colombiana de Petróleos no estaba completamente despejada. Operaban todavía algunos factores de perturbación que podían ser bastante peligrosos para su desarrollo y que, por lo tanto, tenían que eliminarse sin vacilaciones. Tales objetivos se lograron con la expedición del Estatuto Cambiario y de Comercio Exterior y con las nuevas facultades otorgadas al Ministerio de Minas y Petróleos, especialmente en lo relacionado con la fijación de los volúmenes de producción que deben destinarse a su procesamiento en el país, con la determinación de los precios, con el señalamiento de las cantidades pagaderas en moneda nacional y con la calificación de las inversiones extranjeras en refinación, transporte y distribución.

Esas medidas eliminaron los obstáculos que se presentaban para el desenvolvimiento de las actividades de la Empresa, suprimieron los graves peligros que gravitaban sobre algunas de sus rea

lizaciones más importantes, abrieron nuevas posibilidades de adelantar con éxito una política de asociación y, en general, despejaron el camino para avanzar más en la conquista del mercado nacional y para intervenir en los mercados externos. Las disposiciones del Estatuto Cambiario ya empiezan a dar sus resultados benéficos. De allí que no sea improbable que en un tiempo relativamente breve pueda Ecopetrol, sin perjuicio alguno para el abastecimiento normal del consumo interno, aumentar considerablemente el volumen de sus exportaciones de derivados, bien por su propia cuenta y riesgo o a través de convenios con otras compañías petroleras que seguramente estarían resueltas a acompañarla.

Puede decirse, en consecuencia, que la política de petróleo que ha venido siguiendo el Gobierno en todo momento ha estado sistemáticamente dirigida a la vigorización de la Empresa oficial en la medida de las posibilidades. No es éste, ciertamente, un simple enunciado teórico o la manifestación de deseos o de meras aspiraciones. Por el contrario. Desde el 22 de marzo de 1967, fecha de expedición del Estatuto Cambiario y de Comercio Exte-

rior, es esa una política plasmada en normas jurídicas de obligatorio cumplimiento que ya está en proceso de realización. De allí que en breve tiempo se esperen sus benéficos resultados.

Así, pues, la política que ha venido desarrollando el Gobierno, en cuanto ella se relacione con la Empresa Colombiana de Petróleos, ha traído para ésta, entre otras consecuencias favorables y de gran alcance para su futuro, las siguientes :

1a.- Tiene asegurado, a diferencia de lo que antes ocurría, el abastecimiento normal de la materia prima que necesite para su procesamiento en el país mientras la producción nacional de crudos sea suficiente para atender tales requerimientos. Es cierto que ese beneficio debe compartirlo con otras empresas similares que operan en Colombia y que la distribución ha de hacerse de acuerdo con las capacidades de refinación de cada una de ellas, pero dadas las circunstancias actuales y previsibles, no parece que los suministros regulares se puedan afectar. Esta situación de ventaja se apoya en el ordenamiento legal del Estatuto Cambia-

rio que confiere facultades a la Comisión de Precios del Ministerio de Minas y Petróleos para fijar los volúmenes de producción que los concesionarios y los explotadores de crudos de propiedad privada deben destinar a su procesamiento en el territorio nacional, facultad que no aparece limitada en las nuevas disposiciones;

2a. -Puede adquirir la materia prima que requiera para la refinación en el país a precios equitativos que le permitan los justos rendimientos económicos a que tiene derecho, ya que las atribuciones concedidas a la Comisión son suficientes para impedir alteraciones caprichosas en el mercado interno y para seguir una política que conjugue los intereses de los compradores, de los vendedores y de los consumidores;

3a. -No tiene que hacer tantas erogaciones en dólares como las que venía haciendo con el objeto de pagar la materia prima que necesite para la refinación, ya que esas cuestiones aparecen igualmente reguladas en el decreto extraordinario 444 de 1967 en virtud de la nueva función otorgada al Gobierno -

ra determinar la proporción que deba cubrirse en moneda nacional. De esa manera, si el porcentaje pagadero en pesos colombianos que se fije en ejercicio de esas atribuciones es justo, y si la producción de crudos aumenta en las cantidades que se esperan, es muy probable que en vuelta de poco tiempo no tenga la Empresa necesidad de afectar sus disponibilidades en dólares; y

4a. -Está colocada en condiciones propicias para desarrollar en un futuro inmediato un vasto programa de refinación, bien para atender los crecientes requerimientos de la demanda nacional o bien para adelantar una política de exportaciones, ya que los poderes concedidos al Ministerio de Minas y Petróleos y al Departamento Administrativo de Planeación facilitan a la Empresa la asociación con el capital foráneo si ella no pudiera obrar independientemente en los mercados externos.

Sin necesidad de entrar en otras consideraciones adicionales sobre los beneficios que para la Empresa Colombiana de Petróleos trajo el decreto extraordinario 444 de 1967, como los relacionados con

las posibilidades que se le abren en los renglones de transporte y de distribución, los H. H. Senadores y Representantes pueden darse exacta cuenta, a través de lo que me he permitido expresar anteriormente, de que la política del Gobierno actual, de la misma manera que ha ocurrido con las otras administraciones - que le han precedido, ha estado orientada por un criterio de permanente protección a los intereses nacionales representados por Ecopetrol.

Las obras realizadas por la Empresa Colombiana de Petróleos en el último año de labores son suficientemente conocidas por los señores miembros del Congreso y por el público. Ellas, - en su conjunto, constituyen uno de los aportes más valiosos al desarrollo de la economía nacional y significan la culminación de un vasto plan de inversiones elaborado desde 1963 que se ha venido ejecutando con toda diligencia y cuidado desde aquella época. Este proceso de transformación de la Empresa concluirá en 1968, pero lo que hasta el momento se ha logrado es bastante para que ella y el país puedan encontrarse plenamente satisfechos de los resultados obtenidos en algunas de las ramas - de la industria.

En el informe rendido al Ministerio de Minas y Petróleos por el Presidente de la Empresa, documento que aparece incorporado en esta Memoria, los señores Senadores y Representantes - podrán encontrar todas las informaciones necesarias sobre el cumplimiento del plan quinquenal. De allí que en esta oportunidad me limite a hacer la enumeración de las obras más importantes concluidas hasta el mes de agosto de 1967 o que están pa

ra terminarse dentro de muy poco tiempo.

Entre las realizaciones más trascendentes de la Empresa pueden enunciarse las siguientes :

1a. La producción de crudos en la antigua concesión De Mares - continuó decreciendo. Este fenómeno es apenas natural, ya que tales campos se vienen explotando desde 1921 por la Tropical Oil Company, primero, y por la Empresa Colombiana de Petróleos desde hace más de diez y seis años. El promedio de declinación es acentuado, pero en virtud de los esfuerzos hechos últimamente mediante la aplicación inicial del programa de recuperación secundaria en algunas zonas, se ha logrado contrarrestar esos efectos negativos. Por otra parte, el descubrimiento de la estructura de Lisama y la explotación que recientemente comenzó en ese lugar, fueron factores que contribuyeron eficazmente a atenuar las consecuencias de la declinación de la producción;

2a. En materias de refinación, los resultados son los siguientes :

- a) En 1965 la carga de la refinería de Barrancabermeja fue de cuarenta y cinco mil ciento treinta y dos (45.132) barriles diarios;
- b) En 1966 la carga subió a cincuenta y un mil ciento un (51.101) barriles diarios ;
- c) Para el año de 1967 se estima que alcanzará a una cantidad no inferior a sesenta mil (60.000) barriles diarios. Este aumento considerable se debe, principalmente, al ensanche de la Refinería de Barrancabermeja.

Se considera que con dicha ampliación, cuya capacidad de carga puede llegar a los setenta y cinco mil (75.000) barriles diarios, la Empresa estará en condiciones de abastecer, junto con las refinerías particulares que operan en el territorio nacional, las necesidades del país hasta el año de 1972. Este es, en realidad, uno de los mayores esfuerzos realizados por Ecopetrol y uno de los más ricos en consecuencias benéficas para la economía colombiana;

3a.- En relación con el transporte, el aumento ha logrado los si -

güentes niveles :

- a) En 1965, el volumen neto de productos transportados por oleoducto llegó a los veintiseis mil cuatrocientos cincuenta y tres (26.453) barriles diarios; y
- b) En 1966, esa cifra se elevó a veintinueve mil cuarenta y tres (29.043) barriles al día.

La capacidad actual de las líneas está copada, pero una vez que se hayan terminado algunas de las obras de remplazo y de expansión que se están adelantando, aquellas cantidades subirán notablemente. En ese sentido se está trabajando con mucho interés a pesar de que las tarifas vigentes no ofrecen posibilidades algunas de rendimiento para la Empresa y no permiten, por lo tanto, hacer las inversiones necesarias para atender los requerimientos de este renglón. Es éste uno de los aspectos que el Ministerio de Minas y Petróleos estudia con mayor cuidado para efectos de evitar situaciones graves para el futuro inmediato;

4a. -No obstante el apreciable aumento de la demanda interna y de que la Empresa lo ha estado atendiendo eficientemente, - las exportaciones de productos en 1966 alcanzaron la cifra de diez millones doscientos catorce mil dólares (US\$ - 10'214.000.00), y se estima que en 1967, a juzgar por los resultados del primer semestre, se puedan elevar a la cantidad de catorce millones de dólares (US\$ 14.000.000.00).

A ello contribuirán, sin lugar a dudas, las facilidades portuarias de que dispondrá la Empresa una vez que empiece a funcionar el Terminal Marítimo de Cartagena;

5a. - La ampliación de la planta de alquilación ha permitido abastecer normalmente al país de todos los tipos de gasolina de aviación y ha traído, en consecuencia, el ahorro de las divisas que anteriormente debían destinarse a la importación de los tipos de más alto octanaje;

6a. - Los trabajos de construcción y montaje de las plantas de producción de parafina se iniciaron recientemente y estarán concluidos el año entrante. Ya están terminados los diseños y

la ingeniería básica. Estas plantas tendrán una capacidad de ciento veintidos millones (122.000.000) de libras de parafina y un millón cincuenta mil (1'050.000) barriles de lubricantes anuales, a la vez que implicarán una economía de divisas de cerca de siete millones de dólares (US\$7'000.000.00) al año y permitirán exportaciones de dos millones de dólares (US\$2'000.000.00) en el mismo lapso;

7a.-Dentro de pocos meses se iniciarán los trabajos de construcción y montaje de la planta de polietileno, con una capacidad de quince mil (15.000) toneladas anuales. Con esta nueva realización de la Empresa se logrará abastecer las necesidades del mercado interno. Ello significará una economía de cerca de cinco millones de dólares (US\$5'000.000.00) al año y, en los primeros tiempos, exportaciones hasta por un millón quinientos mil dólares (US\$1'500.000.00); y

8a.- Está en proceso de realización el programa de construcción de una planta de aromáticos que permitirá disponer de bases petroquímicas tan importantes como el benceno, tolueno y

xileno, materias primas que el país requiere para la producción de fibras sintéticas, plásticos, solventes, insecticidas, fungicidas, etc.

Ciertamente que es admirable la labor cumplida en los últimos -
cuatro años por la Empresa Colombiana de Petróleos. Ese gran
esfuerzo estará a punto de culminar en un tiempo relativamente -
breve . Esperamos que para 1968 se hayan alcanzado todas las -
metas que se persiguieron con el plan quinquenal y que en esa for-
ma se abran nuevas posibilidades de desarrollo. A punto de su -
perarse esa etapa y con una clara visión de las perspectivas que
se le presentan y de las responsabilidades que tiene contraídas -
con el país, Ecopetrol ya está elaborando un nuevo programa de
realizaciones dentro del cual tendrán especial importancia las ac-
tividades de exploración y de explotación. Existen razones, y no
pocas por cierto, para que los colombianos estén plenamente sa-
tisfechos de su Empresa.

Señores Senadores y Representantes .


CARLOS GUSTAVO ARRIETA

MINISTRO DE MINAS Y PETRÓLEOS.

Septiembre de 1967.

Informe del ministerio de minas y petroleos al congreso.		
333.79 A774i 1967		
CATALOGADO POR: HELP FILE LTDA		
FECHA PEDIDO	PRESTADO A	FECHA DEVUELTO

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA



01003799
BIBLIOTECA