

Sr. Dr. D.

pe hollis
Enrique Otero D'Costa
S.

OBSERVACIONES

Edmundo S. S.

SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL PETROLEO

(Texto de los artículos del proyecto tal como han sido aprobados por la Comisión Interparlamentaria de Hidrocarburos, y comentarios sobre ellos).

Octubre.

1929

Talleres de Ediciones Colombia - Calle 6a., número 85 - Bogotá.

OBSERVACIONES

sobre el proyecto de ley del petróleo.

EXPLICACION PREVIA

Consecuentes con los procedimientos de sinceridad y franqueza que hemos empleado al referirnos a la industria colombiana de petróleos y a las dificultades de las últimas legislaciones que se han proyectado sobre ella, remitimos en este año al señor ministro de industrias y a la honorable comisión interparlamentaria de hidrocarburos un memorándum de crítica a varias disposiciones del proyecto de ley del petróleo, presentado a la consideración del congreso en sus actuales sesiones.

Varias de nuestras observaciones se tuvieron en cuenta al discutirse y modificarse en reuniones públicas de la expresada comisión el proyecto original, y por un momento abrigamos la confianza de que, suprimidas o moderadas en él ciertas restricciones, se expediría un estatuto que propendiese al desarrollo de la industria.

Sin embargo, ha sido una sorpresa la publicación de las disposiciones adoptadas por la comisión en sesiones secretas, pues ellas dejan el proyecto tan desfigurado que las pocas modificaciones favorables que al principio admitió la comisión, quedan no sólo compensadas, sino anuladas y destruidas completamente con otros preceptos que le dan a este código no un aspecto civil o administrativo, sino más bien un marcado sabor de legislación penal.

No ha tardado en producir sus efectos esta actitud, pues a raíz de ella dos empresas extranjeras independientes y de reconocidas capacidades, que exploraban regiones de Santander y del Magdalena, acaban de tomar providencias.



para suspender parcialmente algunos trabajos y permanecen a la expectativa, antes de determinar si abandonan toda operación y si renuncian toda perspectiva en este país.

Al insistir en nuestras objeciones pasadas y al formular las que nos sugieren los artículos nuevos del proyecto, haremos en seguida una recapitulación de todas las disposiciones, tal como han sido aprobadas y adicionadas por la comisión, y expresaremos claramente los motivos que nos inducen a considerarlas como obstáculos al desarrollo de la industria, tanto en terrenos de propiedad nacional como de propiedad privada.

Nuestros conceptos, sin embargo, se refieren muy especialmente a estas últimas tierras y tienden a procurar que, sin perjuicio de los innegables atributos y derechos que corresponden a la nación, se abra paso a la honrada y libre iniciativa en cuanto a la explotación de esos bienes, sin pedir más ni menos que las garantías acordadas por la constitución y las leyes de la república al dominio y aprovechamiento de otros bienes del patrimonio particular de los asociados.

Ojalá que estas ideas tengan, al menos, el valor de una información oportuna, antes de la discusión y votación de la ley respectiva, a fin de que las honorables cámaras legislativas puedan expedir un estatuto que no prolongue la situación de estancamiento en que ha permanecido la industria del petróleo en Colombia, durante diez años de vigencia de la legislación anterior, que ha sido completamente inefectiva. Porque no está por demás hacer notar que, si es verdad que es de competencia exclusiva de la nación dictar con plena independencia las leyes que a bien tenga en éste como en todos los ramos, no es menos cierto que corresponde a la exclusiva competencia de las compañías explotadoras determinar, también con plena independencia, si entran o no entran a invertir sus capitales en Colombia bajo el imperio de tales disposiciones.

TEXAS PETROLEUM CO.

Samuel Haskell.

Texto de los artículos del proyecto de ley del petróleo, tal como han sido aprobados por la Comisión Interparlamentaria de Hidrocarburos, y comentarios de tales disposiciones.

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1.º Las disposiciones de esta ley se refieren a las mezclas naturales de hidrocarburos que se encuentran en la tierra, cualquiera que sea el estado físico de aquéllas, y que componen el petróleo crudo, lo acompañan o se derivan de él.

Más o menos el mismo alcance del artículo 1.º, ley 120 de 1919.

Artículo 2.º Decláranse de utilidad pública la explotación, exploración, transporte y refinación del petróleo. Por tanto podrán decretarse por autoridad competente, a petición de parte legítimamente interesada, las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo de tal industria.

El mismo principio del artículo 9.º de la ley 120 de 1919.

No pueden ser materia de la expropiación los terrenos petrolíferos mismos, o los petróleos que se hallen en determinado inmueble de propiedad particular, sino aquellos bienes que se necesiten para poder ejercitar y desarrollar la industria, por ejemplo, zonas para oleoducto,

cuando no se quiera hacer uso de la simple servidumbre, sitios para estaciones de bombeo, etc. Cualquier otra interpretación sería arbitraria.

Artículo 3.º Pertenece a la nación el petróleo que exista:

1.º Bajo las aguas del mar territorial y de los ríos navegables o de los lagos, lagunas y ciénagas del dominio de la nación;

2.º En los terrenos baldíos;

3.º En los terrenos baldíos que habiendo sido adjudicados hayan vuelto o vuelvan al patrimonio del Estado, por cualquier causa legal;

4.º En terrenos baldíos adjudicados con posterioridad al 28 de octubre de 1873;

5.º En los subsuelos que por cualquier título pertenezcan al Estado.

El petróleo de la nación que haya sido o fuere objeto de contratos o permisos, etc., expirados o insubsistentes, sólo podrá beneficiarse en la forma establecida en la presente ley.

Semejante a los artículos 3.º de la ley 120 de 1919, y 3.º de la ley 14 de 1923.

El inciso 4º de este artículo merece un reparo sustancial; que siendo la resolución adjudicatoria de un baldío una providencia esencialmente declarativa, puesto que ella se dicta en virtud del derecho que el solicitante adquirió al ocupar un baldío o al formular el correspondiente denuncia en zona adjudicable, si la solicitud es anterior a la fecha que se ha convenido en fijar como inicial de las reservas del subsuelo, los adjudicatarios tienen derechos sobre éste, aunque propiamente la adjudicación se haya decretado bajo la vigencia del código fiscal de 1873. Por otra parte no hay que olvidar que los antiguos estados poseían un buen número de terrenos baldíos que podían adjudicar conforme a su peculiar legislación y que sólo se reincorporaron al patrimonio de la nación por obra de la constitución de 1886, de manera que hasta ese año no quedaron ellos sujetos a las reglas generales del referido código fiscal.

Tampoco pertenecen al Estado los hidrocarburos en

baldíos adjudicados después de 1873, pero en virtud de contratos aceptados o por cesiones hechas en virtud de leyes expedidas por la nación antes de ese año y los que más tarde pasaron al dominio particular por obra de denuncias hechos de conformidad con el artículo 112 del código fiscal vigente (Ley 110 de 1912).

Artículo 4.º Los derechos de los particulares sobre el petróleo de propiedad privada serán reconocidos y respetados como lo establece la constitución, y el estado no intervendrá con respecto a ellos en forma que menoscabe tales derechos.

Algo semejante disponía el artículo 18 de la ley 120 de 1919.

A pesar de la declaración explícita que se hace en este artículo, sobre respeto a los derechos de particulares en terrenos petrolíferos de su pertenencia, disposición que realmente sobra, por hallarse ya consignada en la constitución nacional, contiene el proyecto varias exigencias que contradicen la garantía que por medio de este artículo trata de establecerse.

Los principios constitucionales y legales aludidos protegen no sólo el petróleo, de que únicamente trata este artículo, sino el subsuelo de propiedad de los particulares.

Artículo 5.º Toda empresa que en Colombia se dedique a la industria del petróleo (exploración, explotación, transporte, refinación, distribución y venta, etc.) tiene la obligación de suministrar al gobierno, desde que inicie sus operaciones, todos los datos de carácter científico, técnico y económico que éste solicite en cualquier tiempo, ya sea directamente o por medio de los empleados encargados de la inspección, vigilancia y fiscalización de tales empresas.

Cuando el ministerio respectivo lo juzgue necesario, podrá verificar directamente o por medio de sus agentes la exactitud de los datos suministrados.

Dichas empresas deberán suministrar gratuitamente a los empleados del gobierno, casa de habitación y los medios de transporte y comunicación de que goce el contratista.

Semejante el inciso 1.º a los artículos 27 y 33 de la ley 120 de 1919.

Su primer inciso corresponde al artículo 5.º íntegro del proyecto del año pasado. El inciso 2.º añade que el gobierno puede verificar o confrontar directamente o por medio de sus agentes, la exactitud de los informes científicos, técnicos y económicos que tienen que rendir las compañías. Sería conveniente precisar más el alcance de estas obligaciones, que no pueden referirse en el mismo grado a las personas o entidades que exploten el petróleo de la nación y a las que beneficien el de propiedad particular. A las primeras, como contratistas del estado, que estudian y apovechan un bien que pertenece al mismo estado, está bien que el gobierno les exija la exhibición de la memoria científica, de los datos técnicos y demás circunstancias de un bien nacional, que el gobierno administra. A las segundas, es decir, a las personas o entidades que exploten petróleos de propiedad privada no puede comprenderlas en la misma medida la disposición comentada, ni la exigencia que ella entraña puede extenderse hasta obtener el suministro obligatorio y gratuito de ciertos datos científicos, planos geológicos, estudios técnicos, etc., que constituyen una verdadera propiedad exclusiva y reservada de quienes los han llevado a cabo en terrenos cuyo subsuelo no pertenece a la nación. Tales estudios deben quedar plenamente protegidos, de la misma manera que lo está la propiedad literaria, intelectual e industrial, las obras del talento y del ingenio, etc. (Artículos 35 de la constitución; 671 del código civil; ley 32 de 1886, etc.) Como antecedente especial es bueno recordar el artículo 8.º de la ley 14 de 1923 que, refiriéndose a datos de esa clase, formula la siguiente declaración: "Tales documentos serán considerados como de propiedad industrial del proponente". Como en el caso de propietarios particulares no hay proponente, pues no se trata de explotación oficial, la regla debe ser

que los documentos aludidos pertenezcan al dueño o explotador particular. Y es evidente que dejarían de pertenecerle al tener que entregarlos al estado, esto es, a un competidor, ya que éste también es dueño de terrenos petrolíferos, cuya explotación se hace por medio de contratistas.

Esto no quiere decir que los dueños o explotadores particulares no tengan, como deben tener, la obligación de suministrar otros informes que el estado, en ejercicio de su acción fiscal, bien puede exigir, tales como las estadísticas de producción y de transporte y refinación, y todos los demás que sirvan para calcular y cobrar los impuestos de explotación, sobre la renta, etc. Respecto de la exigencia de datos a que este artículo 4.º se refiere, y de la inspección que para obtenerlos puede decretar el gobierno, no hay que perder de vista que éste no puede violar respecto de personas o entidades, sólo porque éstas se dediquen a la industria del petróleo, garantías como la que establece, por ejemplo, el artículo 43 de la constitución, respecto de correspondencia y papeles privados.

El inciso 3.º de este artículo 4.º, sobre suministro gratuito de casa y medios de transporte, se refiere indudablemente a explotaciones de petróleos de la nación; pero para evitar confusiones es necesario decirlo más claramente. En todo caso bueno es precisar a qué empleados y en qué circunstancias deben suministrarse tales cosas.

Artículo 8.º La persona o empresa que se ocupe en la industria del petróleo en Colombia, en virtud de permiso del gobierno o contrato con él, debe lanzar al mercado de la capital de la república, con destino a entidades y ciudadanos colombianos, no menos del veinte por ciento (20 por 100) de cada una de las clases de acciones que emita en cualquier tiempo. Estas acciones se ofrecerán en tal mercado por su valor nominal, durante un período no menor de noventa días, salvo que antes fuesen suscritas.

La oferta de tales acciones se hará de acuerdo con la superintendencia bancaria, o con la entidad que la ley señala para supervigilar las sociedades anónimas.

¿Cómo puede cumplirse este requisito, por ejemplo, una compañía extranjera que se ha formado hace mucho tiempo y cuyas acciones se hallan íntegramente colocadas?

Una breve reflexión sobre este artículo convence de que en él se presupone que toda empresa proponente ha de ser nueva y tiene, por tanto, que emitir acciones. Una sociedad antigua, de sólida y reconocida posición y que, por lo mismo, constituye una garantía de seriedad y cumplimiento, no podrá entrar a hacer propuestas, porque todas sus acciones están ya colocadas y gozan de elevadas primas, por lo cual ninguno de los tenedores puede ser obligado a ofrecerlas en el mercado de Bogotá, y muchísimo menos por su valor par, cuando en mercados extranjeros tienen un premio.

Además, esos papeles siempre están al alcance de cualquier posible comprador, quien puede solicitarlos al respectivo mercado extranjero por conducto tan respetable como la Bolsa de Bogotá.

Aun cuando este artículo no es aplicable a dueños o explotadores de terrenos petrolíferos de propiedad particular, se debe hacer una aclaración al respecto, en el sentido de que no los comprende la obligación de lanzar al mercado porcentaje alguno de sus acciones. Esto, respecto de las compañías ya establecidas o que en lo sucesivo se establezcan para explotar terrenos de dominio privado.

Artículo 7.º La persona o empresa a que se refiere el artículo anterior ocuparán en todas sus dependencias no menos de un diez por ciento (10 por 100) de empleados superiores colombianos, con las mismas condiciones y con los mismos sueldos de los empleados extranjeros de igual categoría; después de tres (3) años de perfeccionado el contrato de exploración y explotación, o de otorgado el permiso o contrato para principiar operaciones de otra índole, dicha proporción no será menor del veinticinco por ciento (25 por 100), y transcurridos los primeros cinco (5) años, el gobierno podrá exigir que se aumente esta proporción hasta el cincuenta por ciento (50 por 100).

El gobierno, al reglamentar la ley o con ocasión de cada permiso o contrato, dejará determinada la distribución de esos porcentajes entre las distintas clases de empleados, y fijará el de los obreros colombianos.

Algo semejante disponía el artículo 27 de la ley 120 de 1919.

Pero ¿va a aplicarse la proporción a todos los departamentos de las empresas?

¿Puede, por ejemplo, obligarse a una compañía a emplear en su sección de geología personal colombiano cuando, por desgracia, todavía no lo hay suficientemente especializado y con la experiencia que estos trabajos requieren, hasta el punto de que el gobierno mismo tiene al frente de los departamentos de geología del Estado y de otras oficinas, personal técnico extranjero?

No es de suponerse que vaya a exigirse a las compañías en los reglamentos que se dicten, una condición que ni siquiera puede cumplir el mismo gobierno con los naturales del país. Y esto mismo puede decirse de otros ramos de la industria del petróleo, que demandan una cuidadosa especialización y una dilatada experiencia.

Es innegablemente bueno el fin que este artículo se propone, y es de esperarse que se hará una atinada reglamentación del mismo.

Hay otra observación más importante:

En esta disposición aparece, como en la anterior, una palabra que, aunque no parece aplicable a terrenos de propiedad particular, puede, si se deja sin explicación, entenderse como se entendió en el proyecto de 1928 y afectar profundamente los derechos e intereses de los dueños y explotadores de carácter particular. Es la palabra "permiso"

En efecto: dice el artículo 7.º, que "después de tres años de perfeccionado el contrato de exploración o explotación o de otorgado el permiso para principiar operaciones de otra índole, la proporción de empleados colombianos será de 25 por 100". ¿Qué quiere decir "permiso para principiar operaciones de otra índole?" ¿Se refiere al caso de establecimientos de refinerías y construcción de olcoductos públicos? Ya que hay confusión, lo mejor es aclarar.

Sería lamentable que el simple aviso previo de que adelante se hablará (Capítulo V, artículo 30), se convirtiera aquí, como en el proyecto de 1928, en permiso necesario para explorar con taladro o explotar terrenos petrolíferos de dominio particular.

Este temor se refuerza al completar este artículo y los demás que hablan de "permisos y permisionarios", como términos contrapuestos a "contratos y contratistas", con la disposición del artículo 57 que impone a los exploradores con taladro o explotadores particulares, la obligación de someter previamente su plan de trabajos a la aprobación del gobierno. El resultado es que, pudiendo rechazar el ministerio aquel plan, o quedando éste sometido a un peritazgo en que actúan (artículo 9º) dos representantes de la nación y uno solo de la entidad interesada, de hecho el simple aviso de que antes se hablaba, puede quedar elevado a la categoría de permiso. Nadie como el explotador, que arriesga un fuerte capital, puede entender el plan que mejor convenga a sus intereses; y no parece jurídico que para disponer de lo suyo, de lo que le pertenece con toda la plenitud de los derechos de dominio y sus anexos, tenga que obtener la venia anticipada del gobierno. Muy bien que ese plan se sujete a reglamentos de sanidad, de seguridad, de higiene, de economía, de inspección y vigilancia para evitar desperdicios, garantizar las propiedades vecinas, no ocasionar perjuicios en las aguas potables, en las poblaciones o caseríos, etc. Pero todo eso puede puntualizarse en términos generales en ese artículo 57, sin dejar al amplísimo arbitrio del gobierno o de sus peritos las razones en que haya de fundarse la desaprobación de determinado plan técnico de explotadores particulares.

Quedan así adelantados en este lugar los conceptos expresados sobre el artículo 57, sin cuya reforma será difícil que alguien se atreva a iniciar explotaciones de carácter privado.

Artículo 8.º Las disposiciones de los capítulos XII y XIII del código de minas, sobre servidumbres establecidas en favor de las minas e indemnización a que son obligados

los mineros, se aplicarán, a falta de disposiciones especiales, a la industria del petróleo.

Además, en favor de la explotación del petróleo se consagra el derecho de establecer la servidumbre de oleoductos, comprendiendo en ella el terreno suficiente para las estaciones de bombeo y demás dependencias necesarias para el funcionamiento de los oleoductos, y el de establecer muelles, cargaderos y tuberías submarinas y subfluviales, todo esto previo permiso que con conocimiento de causa conceda el gobierno y con sujeción a las disposiciones vigentes y demás que se dicten sobre el particular.

Casi idéntico al artículo 10 de la ley 120 de 1919.

No parece lógico que se refiera, en cuanto al permiso, a los oleoductos privados. Pero vale la pena de aclarar esta disposición. Es verdad que por el inciso 2.º del artículo 37 se confiere al explotador particular **“derecho de construir y usar su oleoducto para el transporte”** del petróleo de su propiedad. Pero también lo es que el artículo 38 da al gobierno la facultad de aprobar o improbar la ruta y terminal marítimo o fluvial de todo oleoducto, y esto no por razones técnicas, sino también económicas, lo que se presta a interpretaciones elásticas, que pueden hacer absolutamente nugatorio aquel derecho.

Artículo 9.º Toda diferencia de carácter técnico que pueda surgir entre los interesados y el gobierno, será resuelta por peritos nombrados así: uno por el ministerio respectivo, otro por el interesado, y otro tercero, en caso de discordia, por la corte suprema de justicia en sala plena.

Según este artículo resultan prácticamente dos peritos de la nación y uno solo de los interesados, pues los dos primeros son designados por dos órganos del poder público. Lo justo sería que el perito tercero en discordia fuera nombrado directamente de común acuerdo por las dos partes opuestas o por los peritos de una y otra parte.

Artículo 10. Tanto por la materia sobre que recaen como por el lugar en que se celebran, estos contratos se rigen por las leyes colombianas y quedan sometidos a la jurisdicción de los tribunales colombianos. En consecuencia, y consultando la mayor autoridad y prontitud en los juicios, toda discrepancia entre los contratantes acerca de su interpretación y toda diferencia o controversia sobre su ejecución, resolución, rescisión o caducidad, serán decididas, de modo definitivo, por la corte suprema de justicia en sala plena y en una sola instancia.

Las compañías cuyo asiento principal de negocios esté en algún país extranjero, que quieran establecerse en Colombia y celebrar aquí contratos de esa clase, deberán radicar en la cabecera de circuito de notaría de Bogotá, aunque no sean colectivas, una casa o sucursal, llenando las formalidades del artículo 470 y sus concordantes del código de comercio, casa que será considerada como colombiana para todos los efectos nacionales e internacionales en relación con estos contratos y los bienes, derechos y acciones sobre que ellos recaen.

Este artículo persigue el mismo fin que el artículo 6.º de la ley 120 de 1919.

A pesar de la confianza y respeto que pueda inspirar la sala plena de la corte suprema de justicia, no se explica satisfactoriamente por qué las diferencias entre el estado y los particulares en otros asuntos menos valiosos e importantes hayan de discutirse y fallarse en juicios y procedimientos ordinarios, y en cambio para el caso que el artículo contempla, se suprime la instancia ante los tribunales y se crea un procedimiento especial.

Respecto de la ficción legal que se establece en la parte final del artículo sobre nacionalización de las compañías extranjeras, fórmula ideada para eludir cualquier reclamación diplomática, cabe observar aquí que esta acción no es de orden privado, sino público; que tiene por sujeto al estado y no al individuo que renuncia a ella, y que, finalmente, ella no se modifica en el hecho por la declaración unilateral de una de las naciones entre las cuales pueda plantearse dicha acción.

Artículo 11. La persona natural o jurídica que trabaje en el país en la industria del petróleo, estará obligada a conservar almacenado y asegurado el petróleo y los refinados que le correspondan al gobierno, al tenor del respectivo contrato o permiso, gratuitamente durante treinta (30) días y de ahí en adelante pagando el gobierno al respectivo industrial a razón de un centavo (\$ 0.01) por barril almacenado y por mes.

Más oneroso que el artículo 3.º de la ley 120 de 1919, sobre el mismo asunto.

No parece aplicable a explotaciones de propiedad particular, si es que realmente la palabra **permiso**, que aquí vuelve a aparecer, se refiere exclusivamente a explotaciones oficiales. En todo caso conviene no omitir las siguientes observaciones.

El artículo es perjudicial y gravoso en extremo, no precisamente por el costo mismo del almacenaje de los petróleos de la nación, sino porque éste puede prolongarse indefinidamente, ya que no se determina la duración del servicio que debe prestarse, así como tampoco la cantidad máxima que haya de acumularse ni el sitio en que deban construirse los tanques destinados a tal almacenamiento. Además, el productor en pequeña escala y, en general, todos aquellos que pueden prescindir, por una u otra causa, de construir tanques para sus propios productos, por enviar directa e inmediatamente íntegra su producción al oleoducto respectivo, se verán constreñidos a instalar tanques únicamente para depositar los petróleos que por razón de impuestos hayan de pertenecerle al estado.

En otras partes—Venezuela, por ejemplo—si el contratista tiene que construir tanques para depositar el petróleo del gobierno, lo tiene hasta una capacidad limitada y el costo de construcción de tales tanques se le reintegra por el Estado al mismo contratista. Parágrafo último del artículo 42 de la ley venezolana. Colección publicada por el ministerio de industrias de Colombia. 1929.

Del mismo modo en otros países, cuando el gobierno no retira de los tanques el petróleo de su propiedad den-

tro de determinado tiempo, el contratista tiene derecho de venderlo, abonando el precio a la cuenta del gobierno, procedimiento que evita la acumulación indefinida y las perturbaciones y gastos que ella acarrea.

Finalmente, obsérvese que, quedando el gobierno en libertad para exigir las regalías en especie en el lugar de producción o en el puerto de embarque, según se verá en el capítulo respectivo, el explotador puede ser obligado a construir a su costa los tanques en uno y en otro sitio, y en uno de éstos forzosamente quedarán vacantes los depósitos por ciertos períodos, y representarán así una inversión gravosa, inútil e inactiva.

Artículo 12. Toda persona o empresa que emprenda en el país en la exploración y explotación del petróleo de propiedad del estado, deberá consignar, al tiempo de firmar el contrato, en el Banco de la República, en dinero o en papeles de crédito público computados por su valor a la par, y con el fin de garantizar al gobierno el cumplimiento de sus obligaciones, cinco pesos oro (\$ 5.00) por cada hectárea solicitada en contrato, pero la garantía no bajará nunca de cien mil (\$ 100,000) pesos oro.

Si se trata de permisos o contratos sobre oleoductos o refinерías, el gobierno exigirá una caución mínima de cien pesos oro (\$ 100) por cada kilómetro de línea principal y diez pesos (\$ 10) como caución mínima por cada barril de la capacidad refinadora diaria de la planta.

Los intereses de los documentos de crédito que se den en garantía pertenecerán al contratista o permisionario.

En los casos de declaratoria de caducidad del contrato o de cancelación del permiso por culpa del contratista o permisionario, las sumas depositadas como garantía serán de la nación desde el momento en que el gobierno declare el incumplimiento, a menos que la corte suprema de justicia revoque la resolución del ejecutivo.

La caución de \$ 5.00 por cada hectárea de terreno solicitado en contratos de explotación con el gobierno, es demasiado alta, y más si se tiene en cuenta que, de acuer-

do con el capítulo III, artículo 24, el contratista debe pagar anualmente a la nación por cada hectárea de terreno, como cánon superficiario, un impuesto progresivo que va desde \$ 0.10 hasta \$ 0.50, dentro de los 5 primeros años, y que continúa a razón de \$ 0.50, por hectárea hasta la terminación del contrato. Igualmente es elevadísimo el monto de la caución para oleoductos y refinerías.

Respecto del inciso 2.º y de los permisos de que habla, ya se hicieron las observaciones pertinentes al tratar del artículo 8.º; pero debe aclararse que la caución no tiene nada que ver con oleoductos y refinerías privados, para transportar o elaborar petróleos de propiedad particular de la persona o empresa que los ha construído.

No se ve la razón de que pase el dinero o los documentos en que consiste la caución a poder del gobierno, mientras la declaratoria de caducidad o la cancelación del permiso no sean rectificadas por el fallo de la autoridad judicial. Esa revisión indica que la medida tomada por el gobierno no es ni puede ser definitiva, y por tanto no hay razón para que una providencia dictada por quien es en el caso juez y parte, haga pasar a sus manos una suma cuantiosa. Lo justo es disponer que dicho depósito permanezca en favor del depositario en el banco donde se consignó, hasta saber el fallo definitivo.

Por último, esta clase de cauciones debe quedar en depósito bancario sólo mientras se construye el oleoducto o la refinería, o se monta el equipo de exploración y explotación; pero una vez instaladas esas obras conforme a las condiciones exigidas, ha de poder retirarse aquella suma, puesto que las maquinarias, instalaciones, etc., quedan ya como garantía o caución suficiente para responder del ulterior cumplimiento de los compromisos o deberes pendientes.

Artículo 13. En la ley de apropiaciones se destinará todos los años a favor de los municipios en cuyo territorio se estén haciendo explotaciones petrolíferas, una suma igual al cinco (5%) por ciento líquido de la regalía pagada al Estado el año anterior; y para el departamento al cual pertenezcan dichos municipios, otra suma igual al treinta (30%)

por ciento líquido de la misma regalía, destinada al fomento de la instrucción pública, de la agricultura y de las vías de comunicación.

Las asambleas departamentales reglamentarán por medio de ordenanzas la inversión de lo que por este concepto corresponda tanto a esas entidades como a los municipios.

La participación de los departamentos en cuyo territorio se estén haciendo explotaciones en virtud de contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de la ley 120 de 1919, será la fijada por el artículo 4.º de la ley 1.ª de 1925.

Reproduce el artículo 34 de la ley 120 de 1919.

Artículo 14. La exploración y explotación del petróleo, su refinación y transporte, el petróleo que se obtenga y sus derivados, las maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio y para la construcción y conservación de refinерías y oleoductos, quedan exentos de toda clase de impuestos departamentales y municipales, directos e indirectos.

Reproduce los artículos 35 y 36, ley 120 de 1919.

Artículo 15. La persona o empresa que obtenga un contrato o permiso del gobierno referente a la industria del petróleo deberá dar permanentemente enseñanza gratuita, por períodos de dos (2) años, a tres (3) alumnos escogidos por el gobierno. Dicha empresa o persona, además, los ocupará con los mismos sueldos y en las mismas condiciones que a los extranjeros empleados en trabajos semejantes.

Disposición similar a la del artículo 27, ley 120 de 1919.

Este artículo 15 no se refiere a explotaciones particulares. Pero conviene aclararlo, pues ya se vio que prácticamente es un permiso lo que establecen respecto de toda clase de oleoductos, los artículos 8º y 38 del proyecto. Es menester, igualmente, definir si además de la enseñanza gratuita que se dé a los alumnos designados por el gobierno,

hay que pagarles ese sueldo durante el tiempo de estudio, o al concluir éste, pues como las empresas no ocupan a extranjeros a la vez en calidad de estudiantes y de empleados, no se sabe qué tipo de sueldo o remuneración habría que adoptar, para obedecer la parte final del artículo.

Artículo 16. De todo instrumento público referente a derechos u obligaciones sobre terrenos petrolíferos, o sobre cualquier negocio relacionado con la industria del petróleo, deberá expedirse a costa de los interesados una copia que registrada se remitirá al ministerio respectivo. Los notarios y registradores no expedirán la primera copia ni la inscribirán, en su caso, si al mismo tiempo no se ordena la expedición y el registro de la copia destinada al ministerio.

Si se trata de instrumentos privados referentes a derechos u obligaciones sobre terrenos petrolíferos, o sobre cualquier negocio relacionado con la industria del petróleo, que los interesados deban o quieran registrar, el registrador no lo hará si al mismo tiempo no se le presenta una copia para la inscripción con destino al ministerio respectivo.

Las copias de que trata este artículo serán entregadas por los interesados en el ministerio, dentro de los sesenta días siguientes al registro. La infracción de cualquiera de las obligaciones que por esta disposición les resultan a los interesados, dará lugar a una multa de \$ 1,000 a 5,000 por cada treinta días de demora en su cumplimiento, que se impondrá por el ministerio a favor del tesoro nacional. Los notarios y registradores darán inmediato aviso al ministerio de industrias de haberse otorgado el instrumentos respectivo y efectuado el registro correspondiente.

Este artículo corresponde al 17 del proyecto primitivo y afortunadamente se suprimió en él, como condición previa para el registro de los instrumentos a que se refiere, la inscripción en el ministerio de industrias.

A pesar de esa modificación, conviene recalcar que, siendo las notarías y oficinas de registro dependencias di-

rectas del Estado, y siendo sus archivos oficiales y públicos, el gobierno tiene en ellos, sin necesidad de pedirlo bajo sanciones a los interesados, todo instrumento que se otorgue en aquellas oficinas. Por lo cual debería más bien mejorarse el servicio que ellas prestan y exigir que sus funcionarios llenaran el requisito de que el artículo trata, puesto que esa es obligación suya, a cuyo cumplimiento pueden ser compelidos por medio de multas y otros apremios.

CAPITULO II

Exploración superficial

Artículo 17. La exploración superficial será libre en todo el territorio de la república cuando se haga en busca de petróleo del Estado; mas cuando haya de hacerse en superficies de propiedad particular será necesario dar aviso al dueño, quien no podrá oponerse en ningún caso, pero sí reclamar el valor de los perjuicios que se le ocasionen. Es entendido que dicha exploración no constituye otra expectativa de derecho que la preferencia otorgada al primer proponente, conforme al numeral primero del artículo 20 que sigue.

Ninguna persona o compañía podrá hacer en Colombia levantamientos aerofotográficos sin permiso del gobierno, a quien deberá entregar una copia de los trabajos realizados.

Semejante a los artículos 11, 12 y 13 de la ley 120 de 1919, y al artículo 4.º de la ley 14 de 1923, en cuanto a la exploración.

El inciso 2º no puede referirse a propiedades particulares, cuyo plano aerofotográfico bien puede tomarse libremente por los dueños o explotadores, sin que esto implique que haya de prescindirse de los reglamentos de aviación, esto es, que el plano debe ser tomado desde nave aérea matri-

culada y autorizada para hacer vuelos según las disposiciones vigentes. Si la propiedad del suelo incluye la del subsuelo y la del aire, si no va a tomarse otro plano que el de la finca particular por sus linderos reconocidos legalmente, en nada se diferencia el derecho de tomar el plano aerofotogramétrico del que tiene el dueño para hacer levantar el plano geológico o topográfico de su propiedad exclusiva.

CAPITULO III

Contratos de exploración y explotación

Artículo 18. Toda persona natural o jurídica puede presentar propuestas para contratar la exploración con talaadro y la explotación de petróleo de propiedad nacional. En el caso de que varias personas presenten propuestas para contratar la exploración y explotación de un mismo terreno, el gobierno escogerá entre quienes acrediten tener capacidad financiera suficiente en este orden:

1.º Al primer proponente que demuestre haber hecho la exploración superficial técnica, de que trata el artículo anterior.

2.º Al que tenga trabajos de explotación más próximos al área solicitada.

3.º Si las áreas fueren distintas y en igualdad de condiciones, al proponente de mayor área.

4.º En igualdad de condiciones al propietario del suelo.

5.º Al que ofrezca mayores ventajas para la nación, y

6.º A la suerte cuando estén en igualdad de condiciones respecto de las exigidas anteriormente.

El gobierno reglamentará la forma en que deben presentarse las propuestas y los trámites a que deben someterse.

Sobre propuestas, orden de preferencia de proponentes, etc., contenían disposiciones similares los artículos 7, 14, 15 y 17 de la ley 120 de 1919 y 6.º de la ley 14 de 1923.

Sería más justo dar el primer puesto en el orden establecido por este artículo al dueño del suelo, en igualdad de circunstancias.

Artículo 19. El proponente que reúna las condiciones exigidas por esta ley y de conformidad con los decretos reglamentarios de ella, tendrá derecho a que el gobierno celebre con él un contrato de exploración y explotación de petróleo del Estado, por no menos de cinco mil (5,000) ni más de cincuenta mil (50,000) hectáreas, excepto en el caso de que determinado terreno que la nación tenga disponible para contratar, no alcance a la extensión de cinco mil hectáreas (5,000). El contrato sólo podrá referirse a una extensión continua. El proponente que no celebre o no se allane a celebrar el contrato dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha en que el gobierno declare que la propuesta reúne las condiciones dichas, perderá su derecho de preferencia en favor del proponente que le siga en turno, si lo hubiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior.

Empero, el contratista podrá obtener por traspaso los derechos procedentes de otro contrato de exploración y explotación celebrado por el gobierno con persona distinta, hasta por cincuenta mil (50,000) hectáreas, mas en ningún caso una sola persona natural o jurídica podrá ejercer, en forma alguna, derechos de exploración o explotación sobre un total que pase de cien mil (100,000) hectáreas.

Es potestativo del gobierno aceptar o negar los traspasos; pero de modo alguno podrá el gobierno autorizar traspasos que impliquen trasgresión del precepto prohibitivo contenido en el inciso anterior, o sea que conduzca al exceso del límite allí fijado; ni tampoco podrá aceptar traspaso alguno a gobierno extranjero. Queda derogado el ordinal 4.º del artículo 23 de la ley 120 de 1919.

Todo contratista podrá devolver, previo aviso al gobierno, a partir del final del segundo año de perfeccionado el contrato y de año en año, en todo el período de la exploración, lotes no menores de cinco mil (5,000) hectá-

reas y de longitud que sea aproximadamente dos y media veces la latitud, pero sin que esta devolución exceda de la mitad del terreno contratado.

Sobre las diversas materias acumuladas en este artículo, existían antes las siguientes disposiciones:

Admisión de las propuestas: artículos 19 y 22 de la ley 120 de 1919.

Extensión de las concesiones: artículos 15 y 24 de la ley 120 de 1919 y 13 de la ley 14 de 1923.

Trasposos: artículos 8.º y 23 (inciso 4º) de la ley 120 de 1919.

Artículo 20. Para los efectos de la presente ley se divide el territorio de la república en zonas delimitadas por paralelos distanciados entre sí por un arco de círculo sexagesimal de seis minutos (6') equivalente en distancia a once mil sesenta (11,060) metros. Dichos paralelos tendrán su origen en el Ecuador o círculo máximo y las zonas resultantes irán numeradas en serie continua iniciada con el número uno (1) a partir del Ecuador, de sur a norte en el hemisferio austral y de norte a sur en el boreal.

Las propuestas que se hagan para la exploración y explotación de petróleos del Estado sólo podrán referirse a terrenos situados en las zonas marcadas con números impares. Las zonas marcadas con números pares se reservan para la nación y sólo podrán darse para la exploración y explotación cuando una de las zonas colindantes o adyacentes se halle en explotación comercial y el contrato se hará de acuerdo con las condiciones que para la exploración y explotación de tales reservas se establezcan en leyes especiales.

Con mucha pena hay que decir que hasta la fecha no existe un mapa exacto y preciso de la república, que sirva de base para tomar las medidas a que el artículo se refiere. Para citar un caso concreto—con perdón de la honorable oficina de longitudes, que no por falta de capacidades de sus competentísimos miembros, sino de elementos e ins-

trumental suficiente, no ha podido realizar una labor plenamente satisfactoria—, basta hacer notar que en el plano de Boyacá, v. gr., figuran ríos que llevan una dirección de sur a norte, al paso que esas mismas corrientes, que aparecen también en el plano de Cundinamarca por ser límite la región, van en el mapa de este último departamento, de norte a sur. Al mapa general de Colombia, para usos escolares, se le pueden hacer varios e importantes reparos. ¿Qué funcionario puede verificar la exactitud de los datos que presente el contratista y de qué manera ha de hacerlo?

No hay en la cartografía del país elementos que permitan utilizar una base exacta para los cálculos que este artículo impone.

Tiene el artículo 20 otra grave dificultad. Las zonas o fajas en que se divide, según él, el territorio de la república, son paralelas al ecuador y corren, por consiguiente, de oriente a occidente. En cambio, todas las estructuras petrolíferas reconocidas en el país llevan una dirección transversal a aquélla, esto es, que van de sur a norte. De esa manera, no pudiendo concederse en explotación sino las zonas impares, sucede una de dos cosas: o se obliga al proponente a completar la extensión a que tiene derecho ampliando sus linderos en sentido transversal a las formaciones que haya descubierto, o se limita de hecho la extensión legal a un corto lote, del cual, además, hay que restar por cada lado 100 a 500 metros, que se inhabilitan por el artículo 27, para poder perforar. La ampliación de los linderos en sentido transversal es pedir tierras que pueden ser reconocidamente refractarias a la acumulación del petróleo, cosa que ninguna empresa sería va a hacer; la reducción a un mínimo sector de posible producción anula de hecho la concesión en terreno continuo como lo exige el inciso 1.º del artículo 19, y resulta perfectamente anticomercial, por lo cual tampoco será aceptable.

Por más que se medite, no es posible dar con las razones científicas en que pretendió fundarse esta disposición, que no figuraba en el proyecto primitivo.

Artículo 21. La exploración y explotación de cada área solicitada se pactará en un solo contrato.

El plazo de dicho contrato será de treinta (30) años, a partir de su perfeccionamiento, prorrogables hasta por diez (10) años más a opción del contratista, si éste se somete a pagar al gobierno las regalías y demás impuestos que al expirar los treinta (30) años estén establecidos y se obliga además a cumplir las disposiciones legales que rijan en la época de la prórroga.

El período de la exploración será de tres (3) años, a partir del perfeccionamiento del contrato, prorrogables de año en año hasta por tres (3) más, cuando el contratista compruebe haber cumplido los requisitos que la ley y los reglamentos le imponen. Terminando el plazo de la exploración, el contratista deberá dar principio a la explotación comercial de la concesión en las condiciones que previene esta ley.

Es entendido que si el contratista pierde sus derechos a la exploración por incumplimiento de sus obligaciones, por la misma causa caducarán sus derechos como explotador.

Disposiciones similares a las del artículo 23 de la ley 120 de 1919, adicionado por el artículo 12 de la ley 14 de 1923.

Artículo 22 (*). Ningún concesionario de explotación podrá restringir la producción del petróleo de su empresa a una cantidad menor de la cuarta parte del flujo total espontáneo de los pozos; si por razones especiales el contratista limita dicha producción, el gobierno liquidará sus regalías como si la producción mínima hubiera sido la cuarta parte del flujo mencionado.

La explotación comercial se fijará por períodos anuales a costa del empresario, mediante peritos nombrados de conformidad con el artículo 9.º

(*) Artículo nuevo.

Los peritos tendrán en cuenta, al fijar la producción, que ésta se destine para abastecer el mercado local o para la exportación.

Principio semejante al que estableció el inciso 2º del artículo 25 de la ley 120 de 1919, sobre producción mínima.

Esta disposición también es nueva en el proyecto. En casos de superproducción, como el que actualmente se contempla en el mundo, los gobiernos y las empresas se preocupan por reducir la producción. Además, hay casos en que técnicamente puede convenirle al Estado restringir determinadas explotaciones, a fin de mantener la presión constante y normal de los gases, conservar la vida activa de los pozos, etc., circunstancias que nadie puede apreciar mejor que el explotador.

Por leyes artificiales no es posible alterar ciertas leyes económicas que se cumplen respecto de petróleos, como respecto de toda materia comerciable. Si hay un exceso de producción y la baja de precios es ruinoso, esta disposición obliga al explotador a extraer, transportar y vender con pérdida, lo cual no podrá aceptarse por ninguna empresa consciente de sus obligaciones. Eso equivaldría a imponerle, por decirlo así, el deber de quebrar, sin perjuicio de castigar la quiebra con la caducidad y las multas que en otro capítulo se establecen. Es curioso que lo que en otros países trata de evitarse, esto es, la crisis de la superproducción, aquí se estimule y se provoque por medio de preceptos como el criticado.

A todo esto se añade que, además de las pérdidas sufridas por bajas de precios, costo de explotación y transportes, etc., el productor tiene que pagar regalías sobre un petróleo que no se ha extraído ni aprovechado.

Artículo 23 (*). El gobierno puede incluir en el área que contrate los terrenos que se encuentran bajo las aguas,

(*) Artículo 24 del proyecto primitivo.

de que trata el numeral primero del artículo tercero de esta ley, así como también las zonas de caminos y ferrocarriles nacionales y las propiedades fiscales y de uso público, o puede reservarlos por consideraciones especiales.

Artículo 24. El contratista pagará anualmente y por anticipado, durante el período de la exploración, un impuesto superficiario de diez centavos (\$ 0.10) por cada hectárea de los terrenos nacionales contratados, durante los dos (2) primeros años; de veinte centavos (\$ 0.20) por hectárea, durante el tercer año; de treinta centavos (\$ 0.30) durante el cuarto año; de cuarenta centavos (\$ 0.40) durante el quinto año; y de cincuenta centavos (\$ 0.50), durante el sexto año.

Es entendido que la superficie encerrada dentro de los límites de un contrato de exploración y explotación, podrá ser objeto de las aplicaciones que contemplan las leyes vigentes y las que se dicten sobre baldíos, en cuanto no estorben el ejercicio de las servidumbres establecidas a favor de la industria del petróleo, de las que trata el artículo 8.º de esta ley; y que respecto a cultivadores o colonos ya establecidos, el contratista deberá pagarles la indemnización de que trata el código de minas.

El gobierno, en cada caso, de acuerdo con las necesidades de la industria del petróleo, determinará con el contratista o peticionario el área que no podrá ser ocupada sino con permiso de éste último.

El impuesto superficiario se exigirá y deberá ser pagado por el contratista aunque durante el período de la exploración el gobierno llegue a adjudicar a distinta persona las tierras baldías comprendidas por el contrato de exploración y explotación y que originan el impuesto a que se refiere este artículo.

El impuesto superficiario fue también creado por el artículo 3.º de la ley 120 de 1919, reformado por el artículo 3.º de la ley 14 de 1923, que estableció un canon menos oneroso que el de este proyecto. Sobre uso de la superficie también contenía reglas análogas el inciso 3.º del artículo

3.º de la ley 14 de 1923, que reformó al artículo 3.º de la ley 120 de 1919.

En otras legislaciones modernas deja de pagarse el impuesto superficial o arrendamiento desde que empieza la producción comercial y el pago de las regalías.

En el proyecto, aparte de que el canon establecido es permanente e independiente de las regalías, no da derecho al uso del suelo, como en todo arrendamiento, pues según los ordinales segundo y cuarto de este artículo pueden las superficies aplicarse a otros objetos y aun adjudicarse como baldíos a terceras personas, sin que por eso se suspenda el pago del arrendamiento, cosa evidentemente extraña. Con ese pago no se obtiene, pues, un derecho al uso del suelo sino del subsuelo, y así queda éste gravado con arrendamiento y con regalía.

Artículo 25 (*). Dentro de los dos primeros años del contrato, el contratista demarcará los límites del área contratada, por medio de mojones adecuados y presentará un plano de él al ministerio respectivo, de acuerdo con los requisitos que ordenen los reglamentos del gobierno sobre el particular.

Al final de cada año el contratista presentará al ministerio respectivo un mapa geológico y un perfil transversal de la parte explorada o explotada, con una memoria explicativa en la cual se dará cuenta de los trabajos que haya ejecutado en el mismo tiempo, todo lo cual deberá estar de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expedirá el gobierno.

Parecidas exigencias sobre planos se hallan en los artículos 15 de la ley 120 de 1919 y 5.º de la ley 14 de 1923.

Artículo 26 (**). El contratista podrá principiar los trabajos de explotación en cualquiera época del período de la exploración, dando aviso previo al gobierno, aviso al cual

(*) Artículo 26 del proyecto primitivo.

(**) Artículo 27 del proyecto primitivo.

acompañará los planos, cartas geológicas y memoria descriptiva referentes al área que desee poner en explotación. El gobierno dará el permiso siempre que los planos, las cartas geológicas, la memoria descriptiva y el aviso, estén de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que aquél dictará sobre la materia.

Semejante al inciso 4º del artículo 29 de la ley 120 de 1919, modificado por el artículo 15 de la ley 14 de 1923.

Artículo 27 (*). Cuando una estructura petrolífera se encuentre localizada en dos o más terrenos correspondientes a distintos interesados, éstos, al hacer la explotación, estarán obligados a poner en práctica un plan unitario de explotación ("Unit Operation"), plan acorde con las prescripciones de la más alta técnica y que el gobierno definirá y reglamentará.

Las disposiciones de este artículo son obligatorias no sólo para los contratistas que trabajen en terrenos de propiedad nacional, sino para los explotadores en terrenos de propiedad particular o privada.

Los exploradores o explotadores de petróleo de propiedad nacional o de propiedad privada, no podrán hacer perforaciones a menos de cien (100) metros de los linderos del respectivo terreno. El gobierno podrá exigir que la distancia sea hasta de quinientos (500) metros.

No hay por qué imponer al dueño o explotador particular el plan unitario de explotación de que habla este artículo y que bien puede el estado imponer a sus contratistas. Fuera de esto, la zona de 500 metros que se inhabilita para perforar, es exagerada. Siendo el estado competidor de los particulares y pudiendo en ocasiones quedar sus propiedades petrolíferas contiguas a las de éstos, no parece justo dejarle la facultad de elevar a 500 la zona de 100 metros que establece el artículo, pues con eso pueden lesionarse los derechos e intereses de determinados

(*.) Artículo 28 del proyecto primitivo.

propietarios, en bien de contratistas o denunciante de petróleos de la nación. Si va a aplicarse el sistema del *unit operation* o de trabajos unitarios, sobra esta disposición, en cuanto a contratistas de explotación de petróleos del Estado. Por último, puede haber propiedades particulares angostas, situadas a lo largo de una estructura favorable y darse el caso de que su anchura sea poca y así quedan injustamente condenadas a no ser explotadas.

Artículo 28. Terminado el contrato por cualquier causa, el contratista dejará en perfecto estado de producción los pozos que en tal época sean productivos y en buen estado las construcciones y otras propiedades inmuebles ubicadas en el terreno contratado, todo lo cual pasará gratuitamente a poder de la nación. Respecto de la propiedad mueble del contratista, éste tendrá la obligación de vendérsela al gobierno, si así lo exigiere dentro de los noventa (90) días siguientes a la terminación del contrato. El precio se fijará por peritos, y la nación podrá, en cualquier tiempo, impetrar las providencias conservatorias que le convengan para impedir que se perjudiquen o inutilicen, por culpa del contratista, el campo petrolífero con sus instalaciones y dependencias.

La determinación del carácter de mueble o inmueble, la harán los peritos teniendo en cuenta la naturaleza y destinación de tales bienes, de acuerdo con lo que dispone el código civil.

Semejante al inciso 7º del artículo 23 de la ley 120 de 1919, sobre entrega al Estado.

Esa entrega gratuita al estado, sumada a la regalía, al canon superficial, al valor de la caución, a los impuestos de transportes, gravámenes aduaneros, fluviales, sobre la renta, etc., etc., hará demasiado gravosas las condiciones para proponer explotación de petróleos nacionales. Hay que tener en cuenta que la devolución gratuita que establece este artículo, bien puede verificarse en los casos de terminarse el contrato mucho antes de expirado el plazo total señalado para las concesiones.

CAPITULO IV

Oposiciones

Artículo 29 (*). Presentada una propuesta se publicará en el "Diario Oficial" un extracto de ella, con indicación de la ubicación, linderos y demás datos que se estimen convenientes para la identificación del terreno donde haya de hacerse la exploración y explotación.

Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la publicación dicha, toda persona que pretenda tener derecho a oponerse deberá hacerlo por escrito, ante el ministerio respectivo, acompañando las pruebas en que funde su oposición.

Vencidos los sesenta días sin que se haya presentado la oposición y pruebas a que se refiere el inciso anterior, se adelantará la tramitación de la propuesta.

Si dentro de los referidos sesenta (60) días se formulare oposición en cuanto a la propiedad del petróleo acompañándola de las pruebas de que trata el inciso 2.º de este artículo, que a juicio del ministerio no fuere fundada, se remitirá a la corte suprema de justicia para que por la sala de negocios generales se falle en definitiva y en única instancia sobre los derechos que pueda alegar el opositor.

Sobre oposiciones existían antes los artículos 7.º y 10 de la ley 14 de 1923, adicional de la ley 120 de 1919.

El texto de este artículo y la materia de que él trata son nuevos en el proyecto. Según las actas ya publicadas, de la sesión secreta en que se discutió, la fórmula primitiva arrojaba claramente la carga de la prueba sobre el opositor y lo constituía en demandante, aboliendo así para él la presunción establecida por el código civil en su artículo 762. La fórmula aprobada no contiene, realmente, ese mismo principio, contra el cual se pronunció en la comisión el doctor Aníbal Cardoso Gaitán. Cuando la prensa publicó algo de lo que se había discutido sobre la materia, algunas

(*) Artículo nuevo.

personas hicieron conocer a la comisión parlamentaria de hidrocarburos su parecer francamente adverso a la legislación de excepción que se proyectaba, entre ellas el distinguido juriconsulto, doctor Eduardo Rodríguez Piñeres, cuyo concepto fue publicado en los periódicos y que llegó a tildar la fórmula primeramente propuesta en la comisión como una tendencia de "marcado sabor bolsheviquista", según sus propias palabras.

Aunque, según se ha dicho, el artículo tal como fue aprobado difiere del que al principio se propuso, adolece, sin embargo, de cierta vaguedad y oscuridad que convendría poner en claro, tal como lo hace, v. gr., el artículo 32 del proyecto, cuando habla perentoriamente de comisionar a los agentes del ministerio público para promover las acciones sobre inmuebles petrolíferos en que crea tener derecho la nación.

Esa sí sería la verdadera posición jurídica de las partes. Acerca de tal asunto la Texas Petroleum Company envió oportunamente a la comisión interparlamentaria de hidrocarburos una exposición que, por el grandísimo interés del tema, se transcribe a continuación:

"No se pide una excepción en favor de los propietarios de terrenos petrolíferos, sino que no se establezca una excepción en contra de ellos. Tampoco se rechaza o rehuye el análisis de las titulaciones, mediante las acciones judiciales reconocidas en el derecho común, en el cual la nación encuentra recursos suficientes para salvaguardar sus intereses, dondequiera que los tenga. Pero parece no sólo inconveniente, sino injusto, que bienes inmuebles de suyo costosos, adquiridos o poseídos con todos los requisitos legales, vengán a quedar, por el mero hecho de contener determinadas sustancias o minerales, en peores condiciones que otra clase de bienes menos valiosos del patrimonio de los particulares.

Si ese criterio llegara a prevalecer, no sería exagerado afirmar que el capital forastero se retraería, porque disposiciones de esa naturaleza, lo mismo que otras de las que subsisten en el proyecto y lo mismo que ciertos estatutos, como el que autorizara la división de latifundios, desmem-

brando así las propiedades petrolíferas, se mirarían como una innegable hostilidad hacia ese capital y hacia los títulos de propiedad privada.

Una oposición ante el ministerio no tiene ni puede tener otro objeto que el de una simple información. No siendo el ministerio autoridad judicial, ni siquiera policiva, carece de atribuciones para juzgar sobre los títulos de dominio o sobre las pruebas de posesión, pues de otra suerte se violaría el artículo 57 de la carta fundamental, que establece la separación de los poderes públicos. No teniendo, pues, estas facultades, ¿qué objeto tiene presentar la oposición cuando el motivo de ésta es un derecho de posesión o de dominio? La providencia que al efecto tomara el ministerio carecería de todo resultado y por lo mismo no se ve cuáles serían las pruebas que pudieran servir de fundamento a una determinación ministerial.

En el año de 1923 el excelentísimo señor doctor don Miguel Abadía Méndez, presidente de la república, formuló los siguientes conceptos, al informar al consejo de ministros sobre las pretensiones de un individuo que había solicitado en arrendamiento, conforme a la ley 119 de 1919, una porción de bosques, situados dentro de propiedad privada:

“La dilucidación del punto controvertido sobre la propiedad de la isla de Papayal—dice el doctor Abadía Méndez—no compete a las autoridades administrativas, por alta que sea su posición y categoría, porque aquello sería una usurpación de funciones y una confusión de poderes que echaría por tierra el canon constitucional de la separación de los mismos. . . El hecho de que se haya celebrado un contrato sobre bosques que se pretenden baldíos por quienes solicitan su arrendamiento no les quita el carácter de propiedad particular que tengan **ni arrebatada el dominio, ni siquiera la posesión** a sus legítimos dueños, caso de que lo sean, asunto que no puede decidirse, repito, por autoridad administrativa, en vista de títulos tan copiosos como se quieran, y por más claros y convincentes que fueran, que no lo son en el presente caso, aseveración que, por improcedente, no entro a examinar”.

Como se ve, la tesis cuadra perfectamente al caso de concesiones para explotación de hidrocarburos en terrenos de la nación. El excelentísimo doctor Abadía Méndez concluye de la manera siguiente, que establece el único y verdadero proceso admisible:

“Los arrendatarios, provistos de sus contratos de arrendamiento, en el presente caso, pretenderán explotar los bosques; la compañía que se dice propietaria, se opondrá por los medios legales, y si los arrendatarios encontraren que los títulos exhibidos no satisfacen, seguirán las acciones consiguientes para hacer valer sus derechos e implícitamente los de la nación, como propietaria. Si su acción fuere temeraria e infundada, será desechada y ellos recibirán las sanciones impuestas a los litigantes temerarios que han ido a perturbar a un legítimo propietario, sin que puedan hacer cargo a la nación, que ha salvado su responsabilidad al no garantizar la calidad de baldíos de los terrenos arrendados”.

Consecuente con estas ideas, el consejo de estado ha dicho:

“Que a las autoridades administrativas no les compete en forma alguna **decidir nada respecto de propiedad y posesión**, ni sobre títulos que sobre el particular presenten los interesados, es doctrina jurídica sostenida por el consejo en diversos fallos, en desarrollo de principios constitucionales y legales clarísimos y perentorios” (Sentencia de 28 de septiembre de 1923).

La corte suprema de justicia ha dicho que no pueden bastar las presunciones del código fiscal respecto del carácter de baldío que pueda tener determinado terreno para absolver a la nación de la carga de la prueba y relevarla de su papel de demandante (Sentencia de 21 de marzo de 1917). “La parte demandante—dijo la corte—está en el deber de justificar el derecho de dominio que alega para la nación, de conformidad con el artículo 762 del código civil, que dice: ‘El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo’ ”.

Si por causa de las guerras o por cualesquiera otras circunstancias, los archivos notariales y de registro no pue-

den darle al estado el dato exacto de las tierras que le pertenecen; si oficialmente no se ha levantado el plano de los baldíos de la nación, de manera que esos terrenos no pueden llegar a conocerse en cada caso sino por un procedimiento negativo; si no existe una estadística que permita señalar cuáles son, en definitiva, los perímetros de pertenencia de la república, hasta el punto de que ésta no sanea por evicción ni garantiza que sean suyos los inmuebles que adjudica, no es equitativo que vengan a cargar con las consecuencias de este estado de cosas los dueños o poseedores que sí saben lo que tienen y lo tienen amparado por documentaciones ajustadas estrictamente a la ley.

Cualquier fórmula que trastorne el orden jurídico tradicional, que no ha sido exclusivo de Colombia, sino de todo país civilizado y respetuoso del derecho, afectaría de tal manera el proyecto de ley del petróleo, que se espera como una realidad, que él no vendría a solucionar el grave problema de la explotación de esa industria en Colombia, sino que consolidaría más y más, quién sabe por cuánto tiempo, el régimen restrictivo que ha hecho inexplorables los petróleos tanto en terrenos de propiedad nacional como de propiedad privada, ya que ni una sola gota del petróleo que actualmente se produce en el país se ha extraído bajo la legislación que en diez años se ha dictado, sino bajo un contrato muy anterior a ella.

Para terminar este punto: ni excepción en favor, ni excepción en contra de los propietarios de terrenos petrolíferos. Déjense las controversias y las oposiciones al derecho común, del cual se ha dicho siempre que garantiza plenamente los derechos de todos.

Y no se establezcan juicios especiales, en que la supresión de las dos instancias, en este país donde es a veces tan difícil y demorado el levantamiento de pruebas y su aporte a los juicios, y no por culpa u omisión de los interesados, puede ocasionar graves perjuicios.

No se ve la razón de que a las propiedades de que se trata, sólo por ser petrolíferas, es decir, más valiosas que los inmuebles ordinarios, haya de sometérselas, en cuanto

a la discusión de los derechos de dominio, a un procedimiento en que falte la plenitud de otras fórmulas que rigen para los debates sobre bienes de menor importancia.

Si se cree que con la instancia única ante la corte suprema de justicia se andará más aprisa, téngase presente que, muy al contrario, eso provocará muchos pleitos que, sumados a aquellos de que actualmente conoce la corte, harán imposible que sus competentes e ilustrados miembros dispongan del tiempo necesario para dar curso a aquel exceso de expedientes”.

CAPITULO V

Requisitos para perforar y revisión de títulos

Artículo 30. Toda persona natural o jurídica que pretenda efectuar exploraciones con perforación, en busca de petróleo en terrenos que reputa de propiedad privada, o explotar dicho petróleo, deberá dar, en cualquiera de estos dos casos, un aviso previo al ministerio respectivo acerca de la persona o entidad para quien vayan a hacerse las exploraciones o explotaciones, la extensión y los límites del terreno en que hayan de efectuarse y el día en que ellas deban iniciarse.

Al aviso deberá acompañar la prueba que acredite legalmente el derecho de dominio sobre el inmueble, y un certificado, expedido por el respectivo registrador de instrumentos públicos y privados en que conste el movimiento del dominio del inmueble, desde el 28 de octubre de 1873 hasta la época del aviso.

También será admisible la prueba que acredite la posesión que se invoque sobre terrenos reputados como petrolíferos, ocupados con anterioridad al 28 de octubre de 1873; pero sólo podrá justificarse dicha posesión con la prueba legal de haberse ocupado los terrenos cultivados continua, real y efectivamente, durante veinticinco (25) años anteriores a aquella fecha como lo establecían los artículos

878 y 879 del código fiscal de 1873, o conforme a otras disposiciones legales aplicables en la época a que se refiera la posesión invocada.

Si el ministerio estima necesario cerciorarse de la identidad de dicho inmueble, podrá ordenar la práctica de una inspección ocular por funcionarios administrativos, o valerse de otros medios legales que a su juicio sean conducentes.

Cuando el interesado emprenda en la exploración con perforación o en la explotación, sin dar los avisos de que trata este artículo, incurrirá en una multa de mil a cinco mil pesos (\$ 1,000 a 5,000), que impondrá el ministerio respectivo, sin perjuicio de que, por medios coercitivos, si fuere necesario, le impida continuar tales trabajos.

La formalidad del aviso la exigía el artículo 28 de la ley 120 de 1919. Sobre documentaciones particulares sólo existen las disposiciones de los incisos finales del artículo 6.º de la ley 14 de 1923, reformatorio del artículo 17 de la ley 120 de 1919.

Si con el certificado del registrador sobre el movimiento de la propiedad desde el 28 de octubre de 1873, lo que se pretende por el inciso 2.º es que se compruebe derecho al subsuelo, tal certificado debería extenderse hasta antes de aquella fecha, pues las adjudicaciones hechas de entonces para acá no confieren derechos sobre los minerales, salvo las excepciones anotadas al comentar el artículo tercero.

Puede admitirse que se exija con el aviso previo la presentación de la prueba que acredite legalmente la propiedad privada del inmueble, aunque el gobierno podría cerciorarse de la legalidad de la misma, pidiéndola a la oficina notarial o de registro que depende de él. Pero puede concederse que se pida al interesado esa prueba. Lo que resulta bastante elástico es el plazo que el artículo 31 señala para devolver aquella documentación, pues aunque fija el término de 60 días, cuando haya de identificarse por medio de una inspección (inciso 2.º, artículo 30), el tér-

mino mencionado sólo empieza a contarse una vez concluída tal diligencia, lo que puede dilatar dicho plazo por meses y hasta por años. Véase dicha disposición (artículo 31).

Artículo 31. Cumplida por el interesado la formalidad del aviso, el ministerio así lo declarará y devolverá los documentos presentados dentro del término de sesenta (60) días que empezará a contarse desde la presentación de los títulos, y en el caso del inciso cuarto del artículo 30, desde el día en que hayan llegado al ministerio las pruebas que se haya ordenado practicar.

El interesado cumple con el aviso desde el momento en que lo presenta al ministerio de industrias, y así no es justo que después de llenar este requisito pueda aplazarse la declaración de haberlo cumplido. Si el ministerio necesita examinar documentaciones, que lo haga después de la formalidad de aquel aviso. El artículo se corregiría en esta forma:

“Cumplida por el interesado la formalidad del aviso, el ministerio así lo declarará. Además devolverá los documentos presentados dentro de sesenta días, etc.”

Artículo 32. Cuando el ministerio del ramo, en vista de los documentos que se le hayan presentado de acuerdo con el artículo 30 o por las demás informaciones que obtenga, estime que son de la nación los terrenos o el petróleo de que se trata, propondrá lo conducente para que el gobierno proceda a dar autorizaciones e instrucciones al respectivo agente del ministerio público o a constituir apoderado para que intente las acciones de derecho común que sean pertinentes.

El agente del ministerio público o el apoderado, promoverá sin demora el juicio, hará valer las presunciones a favor de la nación y si fuere el caso, ejercerá al mismo tiempo, especialmente, y sin perjuicio de las demás que sean procedentes, las acciones accesorias del demandante establecidas por los artículos 959 del código civil y 407 y siguientes del código judicial, todas las cuales son admi-