

Análisis histórico de la legislación petrolera en Venezuela

Yldefonzo Penso Acero.

Universidad de Los Andes. Mérida –Venezuela.

[yldefonzop@hotmail.com]

Resumen

El objetivo del presente trabajo es mostrar el devenir de la legislación petrolera en Venezuela, a través del análisis y comentario de su articulado para resaltar sus características fundamentales. La investigación nos revelara datos importantes sobre las distintas concepciones que ha asumido el Estado venezolano en su historia, hasta la actual Ley de Hidrocarburos de 2001.

Palabras clave: petróleo, leyes, Estado.

Historical analysis of petroleum legislation in Venezuela

Abstract

The aim of this paper is to show the evolution of the petroleum legislation in Venezuela, through analysis and commentary on its articles to highlight its fundamental characteristics. The investigation revealed valuable information on the different conceptions that the Venezuelan government has taken in its history, to the current 2001 Hydrocarbons Law.

Key words: oil, law, State.

Introducción

El Petróleo es un recurso natural que constituye la principal fuente de ingresos económicos para Venezuela, motor del desarrollo social. A lo largo de este trabajo, se va a entender por Petróleo, toda mezcla de hidrocarburos que exista en la naturaleza, sea en estado gaseoso, líquido o sólido. En esta definición general, se distinguirán dos casos: 1. Entender que el petróleo crudo es la porción del petróleo que existe en la fase líquida en yacimientos naturales en el subsuelo y la que permanece líquida bajo ciertas condiciones atmosféricas de presión y temperatura y 2. El Bitumen natural como la porción del petróleo que existe en fase sólida o semisólida en depósitos naturales y que usualmente contiene sulfuros, metales y otros compuestos.

Bajo estos conceptos, se propone mostrar el devenir del ordenamiento jurídico petrolero que ha normado el Estado venezolano, con el fin de comparar sus similitudes y diferencias con la actual Ley Orgánica de Hidrocarburos promulgada en el año 2001, asumiendo que esta Ley constituye la última expresión jurídica que manifiesta un tipo de concepción por parte del actual sistema de gobierno sobre el petróleo y su uso. Así, se encauza la mirada hacia el desarrollo histórico de la estructura jurídica para tratar de comprender la política petrolera en nuestro país.

Historia

Con la instauración del poder político español en América, las primeras legislaciones en materia de recursos minerales, fueron las Ordenanzas de San Lorenzo, firmadas el 22 de agosto de 1584 por el rey Felipe II. En estas Ordenanzas, adopta el Derecho de Indias el principio regalista sobre la propiedad de las minas metálicas, de oro y plata. En el principio regalista del derecho, se incorporaron todos los recursos minerales al patrimonio del Rey, por lo que nadie podía trabajar ninguna mina ni beneficiarse de ellas, sin una licencia emitida por el Rey, además de pagar una regalía. En este sentido, Jesús María Contreras, señala que: *La modalidad llamada de derecho regalista, en el cual el Estado crea el derecho individual a favor de una persona, dentro de los límites instituidos por el Estado mismo y de acuerdo con normas fijas y comunes para todos.*¹ Aquí es importante comprender el concepto de regalía, como pago que se efectúa al titular de los derechos de propiedad de algún bien a cambio de usarlos o explotarlos.

Las Ordenanzas de San Lorenzo, estuvieron vigentes hasta las Ordenanzas de Minería de Nueva España, dictadas el 22 de mayo de 1783 por el rey Carlos III, las cuales tenían otras características, que constituyen un verdadero código sobre el tema, mucho más amplio que el anterior y que confirma el principio regalista, pero ampliándolo a cualquiera otro metal, bitumen o *jugos de la tierra*. Además, se reafirma el principio regalista al establecer que ninguna mina podía ser trabajada sin concesión directa del Rey y luego de un pago por parte de los concesionarios.²

Este orden jurídico, se mantiene hasta que se produce el paso definitivo a la época de la República. En plenos avatares de la organización de la República, Simón Bolívar, entiende la importancia de traspasar lo que era propiedad del Rey a propiedad de la nación. Así, presenta su famoso Decreto del 24 de Octubre de 1829 en donde, siendo Presidente de la

República de Colombia, marca el más importante precedente jurídico republicano al respecto. En este decreto, con su amplia visión de futuro, Bolívar transfiere la propiedad del Rey sobre las Minas a la República de Colombia y, manteniendo el principio regalista, establece que ninguna Mina puede ser explotada, aprovechada o utilizada de ninguna manera sin un permiso especial del Estado, además del pago de Regalía. Comienza nuestro dominio efectivo sobre el recurso natural.³ Desde entonces, el Estado, como expresión política de la Nación, es el propietario de los recursos del subsuelo.

En todo el resto del siglo XIX, junto con el desmembramiento de la República de Colombia, la actividad económica en general y la minera en particular, decae considerablemente en Venezuela. Aunque se mantiene la propiedad mono exportadora, que se fundamentaba en las actividades agrícolas. Solamente a finales del siglo XIX cuando el Petróleo comienza a tener importancia en la economía mundial, es que se comienza a ver la necesidad de actualizar nuestro ordenamiento jurídico frente a las nuevas realidades económicas.

La estructura geológica del subsuelo venezolano, la situación económica, social y política que impera en Venezuela en la primera década del siglo XX, facilitan las inversiones de capital financiero monopolista en el recurso natural hidrocarburos y, en consecuencia, el fortalecimiento de la penetración imperialista, cuyos antecedentes, en el caso de nuestro país, se remontan hasta los últimos años del siglo XIX, aunque solamente se manifiesta considerablemente, a partir de 1990, cuando en los países imperialistas –Inglaterra, Alemania, Francia, Estados Unidos- se observa el dominio cualitativo de las formas económicas capitalistas, típicas del capitalismo de libre competencia.⁴

En este contexto, durante el Gobierno de Cipriano Castro, se establece el código de minas de 1904, en donde el Petróleo caía bajo el concepto de *sustancias semejantes*, equiparándolo con los demás minerales. Además, hay un tímido proceso de regularización de sus precios. “La sencilla reglamentación era que por cada tonelada de dichas sustancias que se exportara debía pagarse Bs 4 como derecho de exportación”.⁵

Por los mismos avatares del desarrollo industrial mundial, este código de 1904 se transformó en la Ley de Minas de 1905, lo cual representó un paso importante por parte del Estado al asumir la potestad para hacer frente a la avaricia de las empresas extranjeras sobre nuestro recurso. En esta Ley, que mantiene el principio regalista, se declara como *Mina*, toda sustancia bituminosa y fósil, ordenándose la extensión de las concesiones dadas, así como su tiempo y el pago correspondiente, pero todavía se entendía al Petróleo como un elemento más de las minas.⁶

En la Dictadura de Juan Vicente Gómez, la injerencia de las empresas extranjeras en los asuntos políticos y económicos, llegó a su mayor expresión en toda nuestra historia. En 1915 y 1918 se establecen dos Leyes de Minas que no eran más que instrumentos momentáneos y coyunturales, que respondían más a la necesidad del Dictador de favorecer a las empresas extranjeras para profundizar su dominio interno, que a una verdadera política económica.

El apetito por mayores rentas y las demandas crecientes del capitalismo extranjero por obtener concesiones en el país, generó que en el lapso de dieciocho años, entre 1918 y 1936, se aprobaran en el país diez leyes de hidrocarburos, cada una representa respecto a la anterior, mayores exigencias por parte del Estado propietario.⁷

En este orden de ideas, solamente se hará referencia a la Ley de Minas de 1918 y la Ley de Hidrocarburos de 1920. En la primera, se regulan los *combustibles fósiles*, entre los cuales el petróleo sigue catalogándose en el mismo ámbito de los demás minerales. Se hacen más específicos los contratos de arrendamiento al tener que señalar taxativamente la extensión del terreno, que no podía ser mayor a 15.000 hectáreas, el lapso para empezar las exploraciones,⁸ las garantías ofrecidas por los contratistas y el pago de Bs. 0.05 a Bs. 0.10 por hectáreas.

En la segunda, en cambio, siendo la primera Ley eminentemente establecida para lo concerniente al Petróleo como un recurso especial, se señala como una de sus características fundamentales, que en el ámbito del Derecho se dejó atrás nuestro pasado minero para entrar en el futuro petrolero. Pero esto tiene una explicación. Ya para 1920 las empresas extranjeras vislumbraban el aumento del petróleo en la composición del Producto Interno Bruto nacional; era inminente que desplazaría a los rubros agrícolas en los años venideros. Así, en 1928 el petróleo ocupó el primer lugar en la composición del Producto Interno Bruto nacional, los rubros agrícolas perdieron, definitivamente y para siempre, el rol de primer producto de exportación y mayor fuente de ingresos. En términos económicos dejamos de ser agrícolas para entrar a ser petroleros.⁹ Esta Ley de Hidrocarburos de 1920 constituyó un hito histórico-jurídico en la Venezuela petrolera, ya que se empezó a organizar los distintos tipos de concesiones y contratos que existían. Fue el embrión de la futura reforma petrolera de 1943.

La Ley de 1920, disponía que una concesión de explotación no podía exceder de 10.000 hectáreas y que una persona o sociedad no debía adquirir más de 80.000. Sólo se permitía explotar la mitad de la concesión, la cual se dividía en forma de tablero de ajedrez con cuadros imaginarios blancos y negros de 200 Has. cada uno. El explotador escogía los cuadros de un sólo color y de ellos podía extraer petróleo, pero los otros pasaban al Estado bajo el término de *reservas nacionales*. Con ello, se introdujo la regalía por primera vez, es decir, una parte del petróleo extraído por el concesionario debía ser entregado al Estado, esa parte oscilaba entre el 10% y el 15%. Se estableció también de forma inequívoca la propiedad estatal de los yacimientos, quedando los propietarios particulares de la tierra, excluidos de cualquier participación de las regalías.¹⁰

Sin embargo, el gobierno de Juan Vicente Gómez, modificó esta Ley en los años sucesivos, no para beneficio del país, sino bajo las presiones de las empresas extranjeras. Se elevó la superficie máxima de la concesión hasta 120.000 Has. Los derechos de explotación fueron reducidos de Bs. 10 por Hectárea a Bs. 7. Los permisos de exploración se ampliaron a tres años. El límite de la concesión se extendió a cuarenta años y se pagaban impuestos miserables: diez céntimos de Bolívar por hectárea explorada, dos Bolívares por impuesto inicial de explotación y un impuesto de superficie entre dos y cinco Bolívares.

Un resumen del poder de las compañías extranjeras se encuentra en Brito Figueroa, al recordarnos que: *Los monopolios petroleros obtuvieron además el derecho de expropiar y ocupar terrenos que estimaran necesarios para efectos de perforación de pozos y trazados de vías de comunicación y fueron exonerados de los impuestos de importación de maquinarias.*¹¹

Indudablemente, el mayor salto cualitativo en nuestra jurisprudencia petrolera, lo constituye la Ley de Hidrocarburos de 1943 promulgada durante el gobierno de Isaías Medina Angarita, pues terminó con el caos que venía de los años anteriores, en virtud de que Juan Vicente Gómez implantaba y modificaba a cada momento nuevas disposiciones legales que podían cambiar en cada región, haciendo difícil e ineficaz la recaudación para el Estado y mayor las ganancias para las empresas extranjeras, con el fin de favorecer su poder interno consecuentemente.¹²

En el marco de la Segunda Guerra Mundial, se encuentran algunos factores que permiten explicar los cambios jurídicos que implementó Medina Angarita. Como consecuencia de la conflagración mundial, el Estado venezolano tuvo que asumir una mayor intervención en la economía para estimular la producción interna, debido a la merma en el comercio internacional de los rubros agrícolas y fundamentalmente del petróleo. Se elevó el desarrollo de la industria minera (hierro, cobre, caucho), asociada a los elementos de la guerra, además de la transformación de las relaciones pre-capitalistas en las áreas rurales del país, impulsado por la Reforma Agraria de 1945. De tal manera que, la nueva guerra fue un momento de nuestra historia que contribuyó a darle un mayor dinamismo a las decisiones políticas para incitar el desarrollo capitalista.¹³

En este contexto, el Estado logró que las empresas petroleras extranjeras reconocieran su soberanía impositiva al obligarles a pagar la nueva Ley del Impuesto Sobre La Renta, promulgada en 1942. Adicionalmente, se aumentó de manera drástica la regalía hasta el 16,66 %, que en realidad, era todavía poca pero significaba un gran avance para la época, se eliminaron todas las leyes anteriores y se prorrogaron todas las concesiones por cuarenta años hasta 1983. También el Estado podía establecer, sin consultar a las empresas, los impuestos correspondientes, lo cual aseguraba una participación estatal en las ganancias de los monopolios imperialistas cercana al 50 %.

En estricto sentido económico, la Ley de 1943, significó el claro ejemplo de política capitalista dirigida por el Estado. Se establecieron reglas claras y estables que dieron pie a la fase de mayor producción petrolera de nuestra historia para consolidar a Venezuela como uno de los mayores productores a nivel mundial. Como ejemplo se mostrarán algunas cifras: para la Ley de Hidrocarburos de 1920 el petróleo representaba Bs. 10 millones de nuestro P.I.B. contra Bs. 535 millones de los rubros agrícolas; en 1928 el petróleo con Bs. 888 millones desplazó, por primer vez y para siempre, a los rubros agrícolas que constituyeron Bs. 725 del P.I.B.; en 1943, con la Ley de Medina Angarita, el petróleo representaba Bs. 1.627 millones contra apenas Bs. 834 por concepto de agricultura y para 1970, por poner un último ejemplo, la diferencia ya era abismal, al significar el petróleo Bs. 11.185 del P.I.B. contra Bs. 3.544 de producción agrícola.¹⁴

En el período de Medina Angarita que, como se viene explicando, significó el establecimiento de políticas claras de tinte capitalista, el Impuesto sobre la Renta que debían pagar las empresas petroleras, era del 12 %, lo cual, correspondía al nivel que cobrara los Estados Unidos en su territorio. Por tanto, es una etapa de nuestra historia cuando se consolida fuertemente la renta petrolera.

La renta petrolera llegó a niveles entonces sin paralelos (...) La disparidad entre los recursos excedentes y la capacidad de absorción de capital se había hecho poco menos que abismal (...) La creciente renta petrolera se estaba canalizando en su mayoría hacia el consumo, razón por la cual se hacía cada vez más amplia la distancia que mediaba entre éste y el potencial productivo del país.¹⁵

Esta etapa del afianzamiento de la renta petrolera se consolida con el llamado *fifty-fifty*, que coincidió con un nuevo liderazgo político, representado por el ascenso al poder de la clase política dirigente del golpe de Estado del 18 de octubre de 1945. Con la instauración de una nueva Constitución nacional en 1947, llegó al poder el Presidente Rómulo Gallegos, el cual modificó en 1948, el artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Se instituyó el llamado *impuesto adicional*, que tenía por objetivo, repartir en partes iguales entre el contribuyente y el Estado, las ganancias derivadas de la industria extractiva de los minerales o de los hidrocarburos. Esto tuvo, lógicamente, una repercusión en los ingresos estatales, *Para 1938 el 34, 97 % de los ingresos fiscales del gobierno provenían de la renta petrolera. Para 1949, después de ese impuesto adicional se ubicó en 65,20%*.¹⁶

En resumen, esta etapa del nacimiento y fortalecimiento de la industria petrolera nacional, estuvo signada por constantes cambios en la jurisprudencia, derivado muchas veces de las fluctuaciones políticas, tanto internas como externas. Como se evidencia, su punto culminante fue la Ley de 1943 que representó el estallido de la renta petrolera y la entrada definitiva de Venezuela en el capitalismo mundial. En los años sucesivos no hubo cambios drásticos en la legislación, por la vertiginosa expansión de las ganancias para el Estado y para los monopolios imperialistas. La siguiente etapa será expresión de un nuevo orden político interno y de una nueva concepción en cuanto a la relación Estado-petróleo.

De la nacionalización a la apertura petrolera

En el sistema político instaurado a partir de la Constitución de 1961, la relación Estado-petróleo, como recurso natural, sufrió un cambio cualitativo derivado directamente de la Ley de Nacionalización de 1976. Uno de los rasgos primordiales de la Ley de Hidrocarburos de 1943, fue el vencimiento de todas las concesiones en un lapso de cuarenta años, lo que quiere decir que para 1983 automáticamente el Estado pasaría a ser dueño de toda la infraestructura de las compañías petroleras.

Sin realizar ninguna crítica de índole político a la decisión del presidente Carlos Andrés Pérez, se comentarán los aspectos legales del proceso de nacionalización. Uno de esos aspectos más nombrados, era que esta Ley de Nacionalización dejaba un resquicio abierto para que volvieran las empresas privadas a administrar nuestro recurso.

En su famoso artículo 5, se expresaba que el Estado ejercería la propiedad del recurso y sus actividades, pero, si al Ejecutivo Nacional le convenía, podía establecer convenios o alianzas con empresas privadas.¹⁷

Por nacionalización, vamos a entender, la administración directa de la industria petrolera por parte del Estado. Aunque algunos autores critican este término y prefieren el de estatización.

Es importante diferenciar entre la mal empleada palabra “nacionalización” y lo que realmente ocurrió, o sea una “estatización” completa de la principal actividad económica venezolana (...) Esas empresas [las petroleras] fueron estatizadas, no nacionalizadas, al igual que todas las otras compañías petroleras internacionales que contaban principalmente con personal venezolano.¹⁸

En términos jurídicos, el vocablo nacionalización, se comenzó a usar el 31 de julio de 1971 con la Ley de Bienes, afectos a la conversión, en donde el Estado venezolano se propuso desarrollar las disposiciones de la Ley de 1943 en cuanto a las transferencias de bienes, instalaciones y equipos. En marzo de 1974, el presidente Carlos Andrés Pérez, dictó el decreto No. 10 en donde creaba una comisión presidencial para adelantar y garantizar las disposiciones legales de 1943. Dicha comisión presentó su informe en diciembre de 1974, con lo cual se elaboró el proyecto de Ley, que fue promulgada en agosto de 1975 con vigencia desde el 1 de enero de 1976: así, nació la Ley Orgánica que Reserva al Estado, la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. En agosto de 1976, fue creada por decreto, Petróleos de Venezuela S.A.

De allí que, el Estado venezolano tuvo que indemnizar a las compañías concesionarias por más de Bs. 4.300 millones, por adelantar el período de terminación de las concesiones y cada concesionaria fue convertida en una filial de PDVSA, con la terminación “VEN”: la Creole pasó a llamarse Lagoven, la Shell, Maraven y la Mobil, Llanoven.¹⁹

En los años siguientes a la nacionalización, PDVSA se concentró en aprovechar los ingentes recursos económicos que llegaban como consecuencia de la crisis energética en el Medio Oriente. Además, se buscaba frenar el deterioro de la infraestructura dentro del país. Con la entrada de la década de los años ochenta, el potencial productivo se había consolidado y se avanzaba en la modernización del parque refinador de PDVSA: se abrían las puertas para la próxima internacionalización de la industria estatal.

El proceso conocido como internacionalización de la industria, fue planteado y ejecutado con el objetivo de buscar nuevos mercados y aumentar la capacidad de refinación. En 1983, PDVSA compra pequeñas porciones accionarias en la refinería alemana de VEBA OEL. En 1986, compra la mitad de la empresa sueca NYMAS PETROLEUM, y en 1987 adquiere la mitad de la empresa CITGO, que en 1990 conquista en su totalidad. Este proceso significó la transferencia de recursos petroleros venezolanos hacia el exterior y tuvo como característica que las inversiones no podían ser auditadas por los organismos venezolanos, debido a trabas contables y jurídicas en los países receptores de la inversión.²⁰

Este proceso tuvo su máximo auge en la llamada *apertura petrolera*, que comenzó jurídicamente, en 1992 cuando PDVSA celebra contratos de explotación petrolera con algunas empresas privadas para la reactivación de campos inactivos. Estos primeros contratos se denominaron *convenios operativos*.

Los convenios operativos (figura contemplada en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Nacionalización), se crearon para explotar campos marginales, los cuales fueron adjudicados mediante tres rondas (I en 1992, II en 1993 y III en 1997). En definitiva, se firmaron 32 convenios que abarcaban 22 operadoras nacionales e internacionales. Dentro de las empresas foráneas se encontraban: BP, Chevron-Texaco, Shell, Petrobras, Repsol, Total.²¹

En estos convenios, las empresas privadas actuaban como contratistas de PDVSA, suministrando los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para reactivar el campo y PDVSA les pagaba dinero por barril producido, incluyendo costos y una ganancia establecida contractualmente. Además, las contratistas no podían negociar con terceros el petróleo producido, el cual debía ser entregado a la filial de PDVSA con la que se firmara el convenio. No obstante, si así lo decidía PDVSA, las empresas, podían recibir su pago en especies e, indudablemente, estaban obligadas a pagar todos los impuestos correspondientes. Cada convenio tenía una duración de veinte años.²²

Otras de las modalidades de la apertura petrolera, fueron las llamadas *asociaciones estratégicas*, que comenzaron a ejecutarse en septiembre de 1993, constituyéndose en tres contratos: dos que se firmaron entre Maraven, Conoco, Total, Itochu, Maru, Beni, a fin de explotar 200 mil barriles diarios de petróleo extrapesado en la Faja Petrolífera del Orinoco y la última entre Lagoven, Exxon, Shell, para ejecutar el proyecto Cristóbal Colón relacionado con la evaluación de campos de gas costa afuera.

De esta manera, se equipara a los Hidrocarburos con cualquier otro bien o mercancía, al igualar la tasa impositiva aplicable a estas actividades con la que paga cualquier otro contribuyente normal, el 34%. Igualmente, el control del Estado no podía superar el 51 % de las acciones de las empresas mixtas que se establecían en las asociaciones.

A objeto de dar cumplimiento al requisito legal del control del Estado establecido en el artículo 5 de la Ley de Nacionalización, se crearon “acciones privilegiadas” a nombre de filiales venezolanas, no del Estado, ni del M.E.M. las cuales les confieren: 1) Derecho a formar parte del quórum de las asambleas de accionistas. 2) Derecho a veto en las decisiones fundamentales. 3) Nombrar el presidente y el gerente general de la Junta directiva de la empresa. No obstante, se establece explícitamente que las participaciones accionarias de Maraven y Lagoven no podrán ser superiores al 49,9 % y 49 % respectivamente.²³

La diferencia entre los convenios operativos y las asociaciones estratégicas, reside en el hecho de que las empresas operadoras no tenían derechos reales sobre los crudos explotados en los convenios operativos. No se constituía ninguna persona jurídica distinta, ninguna empresa mixta. La República, a través de PDVSA, contrata servicios de particulares y éstos se limitan a realizar actividades señaladas explícitamente en los

acuerdos. En cambio en las asociaciones estratégicas, las empresas privadas tienen derechos reales sobre los hidrocarburos explotados y las partes contratantes se constituyen en una empresa mixta que supervisa y dirige las actividades estipuladas en el contrato.

La última modalidad de la *apertura petrolera*, fue las *ganancias compartidas*, que eran contratos para la exploración y producción de 10 áreas geográficas con un total aproximado de 18.000 Kilómetros cuadrados. Las características del contrato eran las siguientes: Se creaba una sociedad entre la Corporación Venezolana de Petróleo y los inversionistas privados, con distribución accionaria del 35% y 65 % respectivamente. La participación de la C.V.P. nunca podría ser mayor del 35 % ni mejor al 1 %. Las ganancias obtenidas de la producción y ventas de hidrocarburos se compartirían entre los miembros en atención a su participación accionaria, luego de deducir gastos costos e impuestos. Si se descubrían nuevos yacimientos los inversionistas podían solicitar nuevos acuerdos. Los contratos terminaban, salvo estipulación expresa, a los 39 años de haberse suscrito. Además se reducía la regalía hasta el 1%, significando un retroceso en la normativa legal señalada en la Ley de 1943.²⁴

En resumen, el proceso jurídico que comienza con la Ley de Nacionalización de 1975, representa una nueva etapa en la concepción de la relación Estado-Petróleo, al consistir en un dominio expreso y directo de la industria a manos del sector público. Como rasgo relevante de este proceso se encuentra la internacionalización de PDVSA y la apertura petrolera que, como se observó, establecía diversos convenios y contratos con empresas privadas, nacionales y extranjeras con el Estado venezolano, manteniendo éste la soberanía sobre los recursos minerales con relación a su propiedad. Sin embargo, en términos económicos podemos encontrar en las distintas modalidades de la apertura petrolera, elementos, en donde el Estado reducía la capacidad impositiva a favor del aumento de la producción.²⁵

La ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001

A partir de la Constitución de 1999, se funda un nuevo orden jurídico que encarna una concepción en cuanto a la relación Estado-Petróleo, expresada en una política petrolera que busca un mayor y mejor aprovechamiento de los ingresos provenientes de la industria.

Desde la misma Constitución, vamos a repasar algunos conceptos y principios que son aplicables a esta nueva política petrolera. En su artículo 11, establece el ejercicio del principio de soberanía por parte de la República, la cual se ejercerá *...en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, el mar territorial, áreas marítimas inferiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República.*²⁶ Dejando taxativamente planteado en qué área se aplica la soberanía nacional, por la necesidad de crear escenarios para futuros descubrimientos de yacimientos petrolíferos. Adicionalmente en su artículo 150, se consagra que todos los contratos y convenios en materia económica deben ser aprobados por el poder Legislativo, profundizándose el principio de soberanía en el artículo 151, cuando aclara que en todos esos contratos, aunque no se diga expresamente se incluirá:

...Una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de la República, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras.²⁷

En materia estrictamente petrolera, la Constitución, en su artículo 156, numeral 16 y artículos 301, 302 y 303, reserva al Estado la administración de la actividad minera por razones de soberanía y conveniencia nacional. Negando la posibilidad de *regímenes más beneficiosos* para las empresas extranjeras que para las nacionales. Se conservará el dominio sobre la actividad petrolera y cualesquiera otras, así como la totalidad accionaria de PDVSA o del ente creado para el manejo de la industria petrolera salvo en los casos en que el desarrollo natural de PDVSA lleve como consecuencia al establecimiento de empresas conjuntas.²⁸

En el marco de este nuevo ordenamiento jurídico, en el año 2001 se crea la actual Ley de Hidrocarburos, donde se reafirma, en su artículo 3, que todos los yacimientos en el subsuelo, son propiedad irrenunciable e inalienables del Estado, *...incluidos aquellos que se encuentren bajo el lecho del mar territorial, en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva y en las fronteras nacionales.*²⁹

En concordancia con lo establecido en el artículo 156, numeral 16 de la Constitución, ya comentado, el Estado se arroga el principio de administrador de las minas e hidrocarburos, lo cual se materializa en el artículo 8 de la L.O.H. cuando señala que:

Corresponde al Ministerio de Energía y Minas la formulación, regulación y seguimiento de las políticas y la planificación, realización y fiscalización de las actividades en materia de hidrocarburos, lo cual comprende lo relativo al desarrollo, conservación, aprovechamiento y control de dichos recursos.³⁰

Con esta disposición legal se garantiza la transparencia de la relación entre el propietario del recurso, o quien ejerce su administración y los que invierten para obtener un provecho de su explotación, sin importar si es un ente público o privado. *En este aspecto la situación existente antes de la nacionalización ha sido restaurada, siendo además ésta la situación usual en cualquier país desarrollado donde exista una empresa pública de petróleo (por ejemplo Noruega).*³¹

Otro aspecto a considerar en la L.O.H. es lo relativo a las regalías. En el artículo 44 de la Ley vigente, se determinaba un máximo de 30%, flexibilizándose el pago hasta un 16,66% en el caso de los crudos de la Faja del Orinoco. Aquí se restituye el parámetro señalado en la Ley de 1943 y se supera lo establecido en la apertura petrolera, donde en algunos casos, la regalía se disminuyó hasta un 1 %. Esto representa un avance en la capacidad de recepción de ingresos, debido a que:

En nuestro caso, si bien se incrementa el nivel de las regalías, se está reduciendo el Impuesto sobre la Renta, con lo que en realidad no se está incrementando la presión tributaria, aunque sí la eficacia en la recaudación. El impuesto sobre la Renta se establece una vez deducidos los costos de manera

que la tendencia natural del contribuyente es a inflar éstos y, con ello, a reducir la contribución fiscal (...) La regalía, por el contrario, al basarse solamente en los volúmenes producidos y en el precio mercantil, simplifica la recaudación y obliga a un mayor esfuerzo por reducir costos...³²

Adicionalmente, se puede acotar, que en lo concerniente a la participación accionaria de las empresas que se establezcan para el desarrollo de la industria, en el artículo 22 de la L.O.H. se norma que de ninguna manera podrá ser menor al 50%, ...*las cuales a los efectos de este Decreto Ley se denominan empresas mixtas.*³³ Este es el mejor mecanismo para optimizar la renta sobre el petróleo, más rentable que las regalías y las tasas impositivas.

Otro rasgo interesante de comentar, es el carácter de “locomotora” que se quiere imprimir al petróleo, en el sentido de brindarle impulso a la industria nacional. En este sentido, en el artículo 10 de la L.O.H. se lee:

Las actividades reguladas por este Decreto Ley estarán dirigidas a fomentar el desarrollo integral, orgánico y sostenido del país, atendiendo al uso racional del recurso y a la preservación del ambiente. A tal fin se promoverá el fortalecimiento del sector productivo nacional y la transformación en el país de materias primas provenientes de los hidrocarburos, así como la incorporación de tecnologías avanzadas.³⁴

Para tratar de afianzar este carácter “locomotora” al petróleo, la L.O.H. señala en su artículo 10:

Las actividades relativas a la destilación, purificación y transformación de los hidrocarburos naturales comprendidos en este Decreto Ley, realizadas con el propósito de añadir valor a dichas sustancias y la comercialización de los productos obtenidos, configuran actividades de refinación y comercialización y pueden ser realizadas por el Estado y los particulares, conjunta o separadamente...³⁵

Aquí se le da al petróleo, una fuerza industrializadora dentro del país, sentando las bases para que esas actividades conectadas, se realicen en el interior de la república.

Por último, se quiere exponer en torno a las condiciones para la formación y desarrollo de capital dentro del país. En el articulado del 59 al 65 la L.O.H. expone regulaciones y características para fomentar el comercio interno de los productos derivados de la actividad petrolera, al catalogarlos como servicio público y por lo tanto, estimar sus precios. Lo cual, es diametralmente opuesto a lo estipulado en la Ley de 1943, donde lo importante era estimular la refinación.

Hoy, la política en esta materia, debe orientarse en dos direcciones: la primera, como un instrumento para incrementar la eficiencia energética del país, dado el conocido derroche que caracteriza al conjunto de nuestra economía. La segunda, como medio para recaudar recursos que sirvan no sólo para alimentar al fisco, sino también, para financiar distintas actividades, entre ellas, las campañas y desarrollos tecnológicos para una mayor eficiencia energética, como parte del desarrollo productivo nacional.³⁶

Consideraciones finales

Se ha evidenciado un discontinuo devenir en el ordenamiento jurídico del Estado venezolano, que no es más que la expresión de las valoraciones y concepciones que sobre la actividad petrolera han tenido las distintas clases gobernantes que han dirigido las riendas del país a lo largo del siglo XX.

Comenzando por una primera etapa en donde las empresas extranjeras dominaron de forma absoluta, todas las disposiciones legales se construían en base a los requerimientos propios de las empresas. La Ley de 1943 significó un gran avance, en esta primera etapa, en cuanto a una mayor participación del Estado en la industria y a un rescate de la soberanía impositiva, al aumentar las regalías. Fue la etapa del nacimiento de la renta petrolera.

La segunda etapa que se ubicaría entre la Ley de Nacionalización de 1976 hasta la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001, se caracterizó por el nacimiento e internacionalización de la empresa estatal petrolera. Las experiencias jurídicas, al respecto nos muestran que los intentos enmarcados en la *apertura petrolera* sirvieron para fortalecer el ámbito de comercialización de PDVSA, aunque tuvo sus desaciertos en lo concerniente a la disminución de la carga impositiva a favor del incremento de la producción.

Por último, el ciclo jurídico que comienza con la Constitución de 1999, pero que se establece más concretamente en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001, representa un nuevo posicionamiento del papel del Estado en la actividad, aplicándose normas que expresan una concepción petrolera en donde lo importante no es la industria en sí, sino su rol dentro de la sociedad. Lo fundamental es sentar las bases de mayor intervencionismo del Estado en la industria petrolera y dirigir más eficazmente sus ingresos en políticas sociales, ó como dice el profesor Ramón Rivas, la política petrolera instaurada a partir de la LOH de 2001, es un intento de devolverle a la nación, el papel de rector en las actividades económicas para reconstruir las bases de una economía estatal.³⁷

Notas y referencias bibliohemerográficas

¹ Contreras, Jesús María. “El Derecho de propiedad de los Hidrocarburos en Venezuela”. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, No. 2, Mayo-Agosto de 2002, p. 224.

² Egaña, Manuel. *Venezuela y sus Minas*. Mérida, (Venezuela), Colección del Banco Central de Venezuela, 1979, p. 37.

³ *Ibíd.* p. 38.

⁴ Brito Figueroa, Federico. *Historia Económica y social de Venezuela*. Caracas, Ediciones de la Biblioteca Central, Universidad Central de Venezuela, 1974, T. II. p. 360.

- ⁵ Egaña, Manuel. *Obras y ensayos seleccionados*. Caracas, Banco Central de Venezuela, 1990, T. I. p. 396.
- ⁶ Amorer, Esteban. *El régimen de la explotación minera en la legislación venezolana*. Caracas, Colección de estudios jurídicos, Editorial Jurídica venezolana, 1991, p. 136.
- ⁷ Espinasa, Ramón. “El legado institucional del sector hidrocarburos”. *SIC*, Caracas, No. 664, Mayo 2002, p. 156.
- ⁸ Egaña, Manuel. *Ob. Cit.* p. 252.
- ⁹ Baptista, Asdrubal. *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*. Caracas, Fundación Polar, 1997.
- ¹⁰ Amorer, Esteban. *Ob. Cit.* p. 138.
- ¹¹ Brito Figueroa, Federico. *Ob. Cit.* p. 376.
- ¹² Betancourt, Rómulo. *Venezuela política y petróleo*. Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2007.
- ¹³ Rivas Aguilar, Ramón. *Estado y desarrollo capitalista en Venezuela (1941-1945)*. Mérida, (Venezuela), Grupo de Investigación Apertura Petrolera, Universidad de Los Andes, 2000, p. 12.
- ¹⁴ Baptista, Asdrúbal. *Ob. Cit.* p. 133.
- ¹⁵ Baptista, Asdrubal y Mommer, Bernard. *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. Caracas, Ediciones IESA, 1999. p. 19.
- ¹⁶ Toro Hardy, José. *Fundamentos de Teoría Económica*. Caracas, Editorial Panapo, 1993, p. 556.
- ¹⁷ Toro Hardy, José. *Nacionalización petrolera en Venezuela*. Caracas, Monte Ávila Editores, 1971, p. 18.
- ¹⁸ Cordeiro, José Luis. *Seis propuestas para rehacer a Venezuela*. Caracas, Editorial Panapo, 1999, p. 154.
- ¹⁹ Quiroz Corradi, Alberto. *Venezuela Compañía Anónima*. Caracas, Editorial Graphitec, 1990, p. 133.
- ²⁰ Mommer, Bernard. *Política petrolera de apertura*. Caracas, Congreso nacional, Informe a la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados, enero, 1995.
- ²¹ Nuñez, Belkis y Pagliacci, Carolina. *El diseño de la política petrolera en Venezuela: un enfoque de economía política*. Caracas, Banco Central de Venezuela, Gerencia de Investigaciones económicas, julio 2007, p. 27.
- ²² *Ibíd.* p. 28.

²³ Domingo, Carlos y Fargier, María. “La apertura petrolera en Venezuela dentro del capitalismo rentístico”. *Economía*, Mérida, (Venezuela), No. 15, enero-diciembre 1999, p. 37.

²⁴ Núñez, Belkis y Pagliacci, Carolina. *Ob. Cit.* p. 43.

²⁵ Mommer, Bernard. *Ob. Cit.* p. 23.

²⁶ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 5.453. Caracas, 24 marzo de 2000.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ley Orgánica de Hidrocarburos*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.323. Caracas, 2 noviembre de 2001.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Mommer, Bernard. “Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero”. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, Vol. 8, No.2, mayo-agosto 2002, p. 203.

³² Rodríguez Araque, Ali. “La reforma petrolera venezolana de 2001”. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, Vol. 8, 2, mayo-agosto 2002, p. 193.

³³ *Ley Orgánica de Hidrocarburos*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.323. 2 noviembre de 2001.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Rodríguez Araque, Alí. *Ob. Cit.* p. 198.

³⁷ Rivas Aguilar, Ramón. “El proyecto bolivariano: La restitución del ciclo andino y el ciclo octubrista”. *Economía*, Caracas, 24, julio-diciembre 2007, p. 59.