

La Reserva del Estado en Materia de Hidrocarburos. Historia Petrolera Venezolana. Período: Pre- colonial - 1948

Pedro Pablo Freitez Méndez
Msc. Abogado y Politólogo
(Venezuela)¹

SUMARIO: I. Presentación; II. Evolución histórica de la reserva al Estado en materia de hidrocarburos en Venezuela: 1. *La Tierra de Gracia (Período Pre-colonial)*, 2. *La Colonia*, 3. *La República. Primera Etapa. 1829-1864*, 4. *Segunda Etapa Republicana. 1864-1948*; III. Conclusiones; IV. Bibliografía.

¹ Pedro Pablo FREITEZ MÉNDEZ: Magíster Scientiarum en Desarrollo Local egresado de la Universidad de los Andes – Venezuela. Abogado Cum Laude egresado de la ULA. Politólogo Cum Laude egresado de la ULA. Diplomado en Derecho de los Hidrocarburos y Minería. Universidad Monteávila. Consultor Jurídico de SUELOPETROL, C.A., S.A.C.A. Ex-Consultor Jurídico de la Empresas Mixtas Petrocabimas, S.A., Baripetrol, S.A. y Lagopetrol, S.A. filiales de PDVSA. Profesor de los Post-grados en “Desarrollo Local” y “Desarrollo Rural Integrado” de la ULA. Autor de diversas publicaciones entre las cuales destaca: “El proceso de Rururbanización en la Venezuela Petrolera” 2004 publicado por CYTED-Naciones Unidas. “La expansión urbana y el control del desarrollo. Competencias Municipales”. 2002 ULA. Ha participado como conferencista en diversos congresos nacionales e internacionales.

I. PRESENTACIÓN

El petróleo como recurso estratégico actualmente es uno de los factores determinantes del acontecer mundial. Los diversos Estados que constituyen la comunidad internacional establecen relaciones y alianzas teniendo como soporte este imprescindible recurso. Venezuela no escapa de tal realidad, por el contrario en las últimas décadas se ha posicionado como un actor que ha servido de referencia para gran parte de los países productores de hidrocarburos. Ahora bien, la madurez que hasta el momento ha podido alcanzar Venezuela en materia petrolera es expresión de aciertos y desaciertos que se han materializado a través de la historia. El conocer la historia, y muy especialmente la historia petrolera venezolana, permite valorar el presente y concebir estrategias para el futuro, de ahí la importancia de conocerla a profundidad.

En este sentido, la presente publicación pretende realizar un análisis de la evolución de la reserva del Estado en materia de hidrocarburos, por medio de dos herramientas metodológicas: la investigación documental realizada por medio de un arqueo bibliohemerográfico y la aplicación del método crítico evaluativo para narrar cronológicamente los hechos que han marcado un hito dentro de la memoria nacional petrolera.

La investigación tiene un hilo conductor estrictamente jurídico, sin embargo, por ser un trabajo histórico el mismo debe estar delimitado en el tiempo, de esta manera, la investigación comienza en el período pre-colonial y culmina en el año 1948. El período de estudio se ha sub-dividido en las siguientes etapas: 1. La Tierra de Gracia (Período Pre-colonial), 2. La Colonia, 3. La República. Primera Etapa 1829-1864, y 4. Segunda Etapa Republicana 1864-1948. Cada una de las etapas se corresponde con la evolución de la reserva del Estado en materia de hidrocarburos, es así como durante la primera etapa no existía el Estado ni el derecho de propiedad; en la segunda etapa los hidrocarburos pertenecen a la Corona; en la tercera etapa gracias al decreto de 1829 del Libertador, los hidrocarburos pertenecen a la República; y durante la cuarta etapa, de acuerdo con lo plasmado en la constitución de 1864, a cada Estado le corresponde la libre administración de sus productos naturales. Al respecto se destaca que durante el desarrollo de esta última etapa, se aborda la evolución que experimentó la administración de las minas y los hidrocarburos.

Por otra parte, se trató en todo momento de respetar la extensión prevista para esta publicación. En tal sentido, en una próxima entrega, el autor desarrollará la Historia Petrolera Venezolana y la Reserva al Estado en Materia de Hidrocarburos, desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad.

De igual forma, hay que destacar que diversos hechos políticos importantes sólo fueron referidos tangencialmente, en primer lugar con la intención de resumir y, en segundo lugar, para no desvirtuar el objeto de estudio.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESERVA AL ESTADO EN MATERIA DE HIDROCARBUROS EN VENEZUELA

Pretender realizar un estudio jurídico de la evolución histórica de la industria petrolera en Venezuela pasa por valorar el posicionamiento de un rubro (el petróleo) durante más de cinco siglos, las relaciones derivadas de la tierra, el posterior surgimiento del derecho de propiedad a partir de la colonia y las relaciones derivadas del mismo durante las repúblicas, así como también, las innumerables legislaciones que han tenido por objeto regular las dinámicas inherentes al sector objeto de estudio, las cuales tradicionalmente no han estado ajenas a ciertos acontecimientos políticos y económicos de carácter mundial.

1. La Tierra de Gracia (Período Pre-colonial)

Originalmente existía una relación de adhesión entre la tierra y nuestros pobladores originarios. El hombre consideraba que formaba parte de la madre tierra y en consecuencia, no existía el derecho de propiedad sobre la misma. Con el encuentro de dos mundos, el europeo impone un sistema de dominación radicalmente opuesto, la tierra y todo lo que forma parte de ella pasa a estar subordinada al hombre, con lo cual se introduce en el nuevo mundo el derecho de propiedad, que debía ajustarse a las regulaciones emanadas de la Corona.

2. La Colonia

El 9 de diciembre de 1526 Carlos I, Rey de España, promulgó un edicto real sobre minería, conforme al cual se le atribuye a la Corona el derecho de propiedad sobre las minas metalíferas (oro, plata, estaño, plomo, etc.) de las tierras descubiertas. Dentro del mencionado edicto, al igual que en los siguientes instrumentos (Declaración Real del 17 de diciembre de 1551, Ordenanza de

San Lorenzo del 22 de agosto de 1584 y Leyes de Indias), no se incluyen los hidrocarburos. Lo anteriormente plasmado, deja en evidencia que durante los primeros siglos de la Colonia, los hidrocarburos que se encontraban en la superficie o en el subsuelo pertenecieron al propietario del suelo.

El 22 de mayo de 1783 el Rey Carlos III dicta en Aranjuez, la Ordenanza de Minería para la Nueva España. Dicha ordenanza ratifica el principio contemplado en los instrumentos anteriores, es decir, que las minas son propiedad de la Corona, pero introduce dos importantes innovaciones, ya que consagra la potestad del Rey de otorgar concesiones e incluye bajo el dominio de la Corona, las minas no metálicas que posteriormente conoceremos como hidrocarburos. De hecho, según lo contemplado en la mencionada ordenanza se le atribuye al Rey la facultad de otorgar concesiones para “descubrir, solicitar, registrar y denunciar no solo las minas de oro y plata, sino cualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra.” La Real Cédula del 27 de abril de 1784 ordena la aplicación en la Intendencia de Venezuela de la Ordenanza de Minería para la Nueva España, y a partir de ese momento se comienza a aplicar el Sistema Regalista, según el cual “...los yacimientos mineros pertenecen al Soberano, teniendo por objeto satisfacer las personales necesidades de los príncipes, quienes pueden concederlos a los súbditos mediante ‘mercedes reales’, en virtud de las cuales los interesados se obligan a prestar a los señores determinadas regalías”². Dicho sistema se mantendrá durante toda la colonia e incluso se prolongará hasta bien entrada la República.

Las raíces o el origen remoto del Sistema Regalista podría ubicarse en el derecho romano antiguo, específicamente a la época del imperio, ya que los Emperadores imponen a aquellos que exploten minas existentes en la propiedad de otro, la obligación de pagar un tributo al aerarium público y otro tributo al propietario de la superficie. Bajo ese esquema el propietario tiene derecho a explotar las minas, el tercero lo adquiere siempre que pague un décimo al propietario del suelo y otro décimo al príncipe, impuesto que da origen al derecho de regalía. Este derecho de regalía fue traslado a la legislación francesa y a la española y de esta última lo toma la legislación patria³.

² Planchart en E. AMORER, *El régimen de la explotación minera en la legislación venezolana*. Colección Estudios Jurídicos. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana. N° 45, p. 269.

³ Ídem.

3. La República. Primera Etapa. 1829-1864

Durante la primera etapa republicana, la actividad minera era un negocio poco rentable en el país; es por ello que no se aprecia una legislación sobre el particular. El único basamento legal que se aplicaba sobre minas era el decreto dictado en Quito el 24 de Octubre de 1829 por el Libertador Simón Bolívar, donde ratificaba la aplicación de las ordenanzas de mineras dictadas por el Rey Carlos III en Aranjuez el 22 de Mayo de 1783. Ordenanzas que como se ha indicado supra, consagran el régimen regalista. En tal sentido, el artículo 1 del Decreto de 1829 dispone: "Conforme a las leyes, las minas de cualquiera clase, corresponden a la República, cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las Leyes y Ordenanzas de Minas, y con las demás que contiene este Decreto"⁴.

En lo que respecta a la propiedad de las minas, Rufino González Miranda sostiene que "El Libertador declaró, y este es el mayor mérito de su trascendental Decreto, que la propiedad de las minas corresponde a la República, con lo cual las minas de petróleo y demás combustible como todas las otras minas, pasaron del dominio Real de la Corona de España, al dominio de la República, no como una simple consecuencia del cambio del régimen político, sino en virtud de una declaración expresa emanada de la correspondiente autoridad legítima"⁵.

En 1832, una vez que Venezuela se separa de la Gran Colombia, el naciente Congreso Nacional en fecha 29 de abril, dicta una resolución donde establece que conforme al mencionado Decreto del Libertador, las ordenanzas de Nueva España de 1783, son las que deben regir. Dichas ordenanzas estuvieron vigentes hasta el 15 de marzo de 1854, cuando se promulga el primer Código de Minas, el cual tenía entre sus cometidos regular los recientes descubrimientos de minas de oro a las márgenes del río Yuruari a 250 kilómetros de Ciudad Bolívar. El mencionado código en perfecta correspondencia con el Sistema Regalista imperante, establecía que el derecho de explotar y explorar minas se obtenía por el sistema de denuncia, que consistía en que cualquier ciudadano nacional o extranjero con el hecho de denunciar el hallazgo de una mina, el Estado estaba obligado a concederle

⁴ *Ibidem*, p. 241.

⁵ Citado en Isabel BOSCÁN, *La Actividad Petrolera y la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos*. 2000, p. 38

el derecho exclusivo de explorar y explotar las minas sin más limitaciones que los trámites o requisitos previstos en esas leyes.

Cinco años más tarde, es decir en 1859, comienza en EE.UU. lo que en la historia de los hidrocarburos se denomina el origen de la actividad petrolera. En consecuencia, es en ese país donde se origina la estructura normativa que va a regular la actividad petrolera. Dicha actividad exige regular la relación que puede existir entre el productor directo y el propietario del área que será explotada, la cual dependerá de los derechos que pueda tener el propietario del terreno, sobre los recursos existentes en el subsuelo. En EE.UU. al igual que en Inglaterra, el propietario privado de un área, también lo es de las riquezas que puedan existir en el subsuelo. Es así, como surge en EE.UU. la necesidad de establecer el porcentaje de regalía (royalty); derecho que como ya lo hemos mencionado, se remontan al derecho romano antiguo. La regalía o el pago que el explotador directo le hace al propietario del recurso, se estableció recurriendo al criterio de equidad, es decir, se le debía otorgar igual participación en las ganancias, al propietario y al productor.

De este modo fue como se llegó a la regalía de $1/8$ (12,5% de la producción del yacimiento o su valor monetario para el propietario) en EE.UU. Aproximadamente en 1870 se calculaba que la producción de petróleo en Pensilvania aportaba un beneficio total de $1/4$ (25%) del precio comercial; de allí que $1/8$ para el productor y $1/8$ para el propietario, representaba una distribución igualitaria entre ambos. De igual forma para los yacimientos de mayor productividad, como fue el caso de Ohio, se calculaba que el beneficio era de $1/3$ (33,33%), lo que significaba una regalía de $1/6$ (16,66%) dado el criterio de equidad.⁶

Habiendo abordado un aspecto tan importante para la actividad petrolera, como lo es la regalía, se continúa abordando la evolución histórica, no sin antes dejar claro, que por fuerza de la costumbre y por la carencia de criterios aplicables a cada una de las realidades existentes en el mundo, el parámetro estadounidense para la estimación de la regalía, logra imponerse durante las siguientes décadas.

Continuando con el hilo conductor, se destaca la Guerra Federal (1859 - 1863), cuya culminación da paso a la promulgación de una nueva cons-

⁶ MOMMER, B. en Luis España y Osmel Manzano, *Temas de Formación Sociopolítica, Venezuela y su Petróleo. El origen de la renta*, p. 32.

titudin en 1864, la cual es expresi3n de un federalismo exacerbado que textualmente le atribuye a las Entidades Federales la administraci3n de las minas, y que impl3citamente le atribuye la propiedad de las mismas, las que hasta entonces correspond3a a la Rep3blica.

4. Segunda Etapa Republicana. 1864-1948

La Constituci3n de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 establec3a en su art3culo 13 lo siguiente: ... los Estados que forman la uni3n venezolana se obligan: (*omissis*) ... 16) A dejar a cada Estado la libre administraci3n de sus productos naturales.⁷

Las atribuciones asignadas (constituci3n de 1864) a las Entidades Federales, adicionalmente a una atribuci3n impl3cita de la propiedad de las mismas, gener3 situaciones que condujo a serios enfrentamientos entre los Gobiernos Estatales y el Ejecutivo Federal, ya que los primeros comenzaron a crear sus propios C3digos de Minas, y a otorgar concesiones mineras. Un ejemplo de ello es la primera conces3n minera otorgada pro el General Jorge Sutherland, Presidente del Estado Zulia.

A fin de corregir los enfrentamientos entre el Gobierno de la Federaci3n y Entidades Federales, la Constituci3n de 1881, igualmente de corte federalista, en su art3culo 13 establece lo siguiente:

Los Estados de la Federaci3n Venezolana se obligan ... (omissis)

15. A ceder al Gobierno de la Federaci3n la administraci3n de las minas, terrenos bald3os y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotaci3n uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos. ... (omissis)

32. A tener como renta propia de los Estados ... (omissis) ... Las dos terceras partes de lo que produzcan las minas... (omissis) ... administradas por el Poder Federal; y a distribuir esa renta entre todos los Estados de la Federaci3n en proporci3n a la poblaci3n que cada uno tenga.⁸

La mencionada constituci3n transfiere al gobierno de la federaci3n la administraci3n de las minas, y por otra parte, les reconoce a los Estados como renta propia las dos terceras partes de lo que produzcan las minas, recursos que ser3n distribuidos entre todos los Estados de la Federaci3n. En

⁷ Constituci3n de los Estados Unidos de Venezuela de 1864. En: Isabel BOSC3N, *Ob. cit.*, p. 39.

⁸ *Ibidem*, p. 41.

este último aspecto, se encuentra el origen de lo que hoy se entiende como el principio rector de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales LAEE.

Posterior a la Constitución de 1881, se dictan diversas constituciones que son expresión de las transformaciones que se van gestando a lo largo de la historia, y conforme a cada una de estas constituciones se promulgaron diversos códigos de minas, pero merece particular atención el Código de Minas del 23 de enero de 1904, ya que en el mismo por primera vez se emplea en la legislación el término “hidrocarburos” y los mismos se incluyen dentro de las minas, y por otra parte, se excluye del régimen del denuncia a los hidrocarburos. La eliminación del régimen del denuncia, que estuvo vigente desde el primer Código de Minas de 1854 hasta el de 1904, trae consigo un importante cambio en la incipiente política petrolera venezolana, ya que a partir de este momento se deja de aplicar en materia de hidrocarburos el Sistema Regalista para comenzar a implementar el Sistema Dominial, que “es aquél en virtud del cual las minas pertenecen al Estado y caen en consecuencia dentro de su total disponibilidad”⁹.

La “total disponibilidad” a la cual se refiere González-Berti engloba la potestad del Estado de decidir en qué ocasiones y a quiénes otorga el derecho de explorar y explotar. Es así como, el artículo 5 del referido código establece: “No podrán explotarse las minas ni aún por el propietario del suelo, sin que preceda una concesión del Ejecutivo Federal”.

La Ley de Minas del 14 de agosto de 1905, igualmente contemplaba el Sistema Dominial y el régimen de concesiones, es así como conforme a la misma se otorgaron cuatro concesiones de gran importancia en el futuro desarrollo petrolero: Vigas (en el Distrito Colón del Estado Zulia), Jiménez de Arraiz (en los Distritos Acosta y Zamora en los Estados Falcón y Lara), Aranguren (en los Distritos Bolívar y Maracaibo del Estado Zulia) y Planas (en el Distrito Buchivacoa del Estado Falcón). Estos títulos se transfirieron a la Colon Development, Venezuelan Oil Concessions, North Venezuelan Petroleum y British Controlled, y en 1912 la concesión Valladares es transferida a la Caribbean Petroleum.¹⁰

⁹ Luis GONZÁLEZ-BERTI, *Compendio de Derecho Minero Venezolano*. p. 135.

¹⁰ Coordinación de Servicios Bibliotecarios y de Archivos. Noviembre 1990. Ministerio de Energía y Minas.

Los grandes hallazgos continuaron indicando perspectivas cada vez más prometedoras. Las recomendaciones sobre explotaciones no se hicieron esperar, entre ellas se encontraban “la perforación de un pozo exploratorio en el anticlinal de Mene Grande, al este del Lago de Maracaibo. Este pozo recomendado, en abril de 1914, una vez completado bajo la denominación de Zumaque 1, se convirtió en el primer descubrimiento de petróleo de importancia en el país”.¹¹ No obstante, no existía un verdadero control sobre las concesiones ya que Venezuela carecía de una ley que regulara verdaderamente la actividad petrolera.

En los años siguientes ya está culminando la segunda década del siglo XX, y el petróleo se ha posicionando como un rubro estratégico. Finalizada la Primera Guerra Mundial, los principales yacimientos conocidos de petróleo en el mundo se encontraban en EE.UU. y los mismos estaban orientados a satisfacer el consumo interno de ese país. Es así como las economías europeas se orientaron a buscar países abastecedores de petróleo. Entre la lista de países figuraban como posibles abastecedores: México, Rusia y Persia (hoy Irán), sin embargo, la inestabilidad que experimentaba México tras el derrocamiento de Porfirio Díaz (1911), la revolución Bolchevique en Rusia (1917), y la distante ubicación de Irán, hicieron que la atención se centrara en Venezuela.

Frente a un escenario de carentes instrumentos reguladores y considerando el interés de diversos inversionistas, Gumersindo Torres en 1917 en su condición de Ministro de Fomento, sostiene que no se debe seguir otorgando derechos de explotación sin programación y objetivos definidos. En este orden de ideas, el 27 de junio de 1918 se prepara la reforma de la Ley de Hidrocarburos y en su artículo 3 se estableció lo siguiente:

- La explotación de las minas de petróleo, betún, brea, ozoquerita, nafta, carbón (hulla, antracita, lignito) y demás minerales combustibles, se hará por administración directa del Ejecutivo Federal o por medio de arrendatarios y a este fin se le faculta para dar en arrendamiento dichas minas, pero en ningún caso podrá conceder derechos reales sobre ellas.

Seguidamente el 9 de octubre de 1918 entra en vigencia el Decreto que reglamenta el carbón, petróleo y sustancias similares, en el cual apareció

¹¹ Guillermo RODRÍGUEZ, “Evolución de la Industria Petrolera en Venezuela” en *Sembrando el petróleo: 100 años de historia*, p. 35.

por primera vez el principio de reversión, sin pago de mejoras de ninguna especie de la mina, el cual incluye todas las edificaciones, maquinarias y demás obras conexas.

Gumersindo Torres manifiesta su preocupación por lo que posteriormente se conocería en nuestra legislación como regalía, que como se ha indicado supra, ya había sido regulado en Estados Unidos a mediados del siglo anterior. Tal preocupación la manifiesta en los siguientes términos:

En Venezuela nada percibe el fisco por la explotación de los yacimientos petroleros en terrenos nacionales, fuera del impuesto corriente que se aplica indistintamente a las explotaciones (...) Así pues, en Venezuela hay impuestos, pero nada pagan las empresas por el derecho mismo a la explotación, como en todas las otras naciones tienen que hacerlo, ora a los propietarios del suelo, comprándoles carísimas tierras petroleras, ora al Estado mismo, si el terreno es baldío, mediante especiales estipulaciones contractuales¹²

Adicionalmente a la preocupación por la regalía, Torres manifiesta que se debe reivindicar al propietario del terreno donde se encuentran los yacimientos, pese a estar consciente del carácter estatal de todos los yacimientos en Venezuela. “Lo que pedía para los dueños de terrenos era el derecho preferencial a obtener concesiones en sus tierras, de tal forma que con el posterior traspaso de estas concesiones a las compañías, es decir, al servir de intermediario entre el Estado y las compañías, obtuvieran un beneficio que debía ser interpretado como renta del suelo.”¹³

Para Vicente Lecuna la tesis sostenida por Gumersindo Torres era inadmisibles ya que la misma implicaba un significativo retroceso; por una parte pretendía reconocerle al propietario de los terrenos derechos que solo correspondían al Estado por ser el propietario de los yacimientos, y por otra parte, pretendía otorgarle al propietario de los terrenos un derecho preferencial para obtener concesiones petroleras, lo cual implicaba la reinstauración del Sistema Regalista.

¹² Memoria del Ministerio de Fomento, 1920; XVIII-XXII en: MOMMER y BATISTA. La capacidad de absorción del capital en el pensamiento económico venezolano. PDVSA-IESA, p. 5.

¹³ ESPAÑA, L. y MANZANO, O (2003). Temas de Formación Sociopolítica, Venezuela y su Petróleo. El origen de la renta. N° 10. Centro Gumilla, p. 22.

El debate que Torres y Lecuna se va a reflejar en la Ley de Hidrocarburos de 1920, la cual fue promulgada el 9 de octubre, y contenía entre otros aspectos, el reconocimiento implícito del Sistema Regalista. La pretensión de reinstaurar el Sistema Regalista era una contradicción de fondo, sobre todo partiendo del hecho que el mundo acaba de salir de la primera guerra mundial, “período en el cual se comprobó que ciertas sustancias y minerales, debían estar en manos del Estado para los altos fines de la defensa nacional, y no sometidos, en virtud de la legislación, al arbitrio de los particulares”¹⁴

Con aciertos y contradicciones (Sistema Regalista) la Primera Ley de Hidrocarburos sólo tuvo vigencia por el término de 347 días, ya que las compañías petroleras protestaron su acción ante el propio General Juan Vicente Gómez, porque esta nueva Ley contempló el incremento de la renta, el aumento de las áreas de reservas nacionales y la disminución de la lista de artículos de libre importación. Con base en determinadas inconsistencias en el texto legal, más la negativa a adquirir derecho particular, las empresas actuaron concertadamente hasta lograr la sanción de una nueva Ley de Hidrocarburos el 2 de junio de 1921 y otra más condescendiente aún, el 9 de junio de 1922, de completa aceptación por parte de las compañías extranjeras.¹⁵

La Ley de Hidrocarburos de 1921 eliminó la obligatoriedad de otorgar los permisos de exploración y explotación. La Ley de 1922 declara de utilidad pública las actividades petroleras y con ello restablece claramente el Sistema Dominal. De hecho, el artículo 2 del referido instrumento señala textualmente lo siguiente:

El derecho de explorar, explotar, manufacturar, refinar y transportar, en la forma expresada, las sustancias a que se refiere el artículo anterior, se obtendrá por medio de concesiones que otorgará el Ejecutivo Federal.

Las concesiones no otorgan la propiedad de los yacimientos, sino el derecho de explotarlos y explorarlos en los términos que determine esta ley¹⁶

¹⁴ Luís GONZÁLEZ-BERTI, *Ob. cit.*, p. 134.

¹⁵ Coordinación de Servicios Bibliotecarios y de Archivos. Noviembre 1990. Ministerio de Energía y Minas.

¹⁶ Ley de Hidrocarburos de 1922 en Isabel BOSCAN, *Ob. cit.*, p. 58.

El año 1922 marcó un hito en la historia nacional petrolera, el impactante reventón del pozo Los Barrosos 2 en el campo La Rosa aledaño a Cabimas, “arrojó a la atmósfera durante nueve días una columna de petróleo de unos cien metros de altura, estimada en unos 100.000 barriles diarios, que podía ser observada desde una veintena de kilómetros a la redonda”.¹⁷ Para finales de la década del 20, el petróleo era el principal rubro de nuestra economía y el número de compañías petroleras pasaba del centenar, es así como en pleno crash del 29, la producción petrolera venezolana “alcanzó unos 375.000 barriles diarios, convirtiéndose Venezuela en el segundo productor del mundo y en el mayor exportador”.¹⁸ Sin embargo, la explotación se realizaba de forma desordenada y destructiva en las áreas de mayor importancia.

Para entonces, Gumersindo Torres fue designado nuevamente como Ministerio de Fomento, y dentro de esa cartera ministerial instruyó a las compañías concesionarias a pagar el impuesto por servicios de boyas en el Lago de Maracaibo y corregir las fallas en sus hospitales. Para supervisar y lograr materializar esa iniciativa decidió crear un cuerpo de funcionarios denominado Servicio Técnico.

Con la muerte de Juan Vicente Gómez, el Presidente Eleazar López Contreras asume la rediscusión del tema petrolero, y con ella aprueba el 5 de agosto de 1936, un conjunto de reformas a la Ley de Hidrocarburos, que generó ciertos conflictos entre las compañías concesionarias y el Estado venezolano. Entre las reformas se destacan los siguientes aspectos: se indemnizaba por daños y perjuicios a los ocupantes de los terrenos baldíos que eran destinados a la explotación petrolera, se dictaron medidas dirigidas a mejorar la protección de la salud de los trabajadores e igualmente, medidas dirigidas a fomentar la participación de la fuerza laboral nacional, exigiendo que el 90% de los obreros, el 50% de los empleados técnicos y el 75% de los empleados de oficina ocupados fueran venezolanos.

No obstante, la Ley de Hidrocarburos de 1936 no logra satisfacer el interés del Estado de participar más activamente en la actividad de petrolera, y consecuentemente, obtener mayores beneficios. Es por esa razón que durante la gestión ministerial de Manuel R. Egaña se propone una nueva reforma a la Ley de Hidrocarburos, que fue aprobada el 13 de julio de 1938.

¹⁷ Guillermo RODRÍGUEZ, *Ob. cit.*, p. 35.

¹⁸ *Ídem*

Al siguiente año, explota la Segunda Guerra Mundial, período durante el cual Venezuela se consolidó como el tercer productor del mundo y el primer exportador para esos años. Lo anteriormente esbozado, le otorga al Estado un poder negociador privilegiado, situación que Medina Angarita supo aprovechar para llevar a feliz término una serie de negociaciones dirigidas a reivindicar los intereses nacionales.

Las diversas Leyes de Hidrocarburos que existieron desde 1920 hasta 1938, hicieron que cada una las concesiones otorgadas estuviesen regidas por el instrumento bajo el cual fueron aprobadas, es decir, por la ley que estaba en vigencia para el momento en que fue otorgada la concesión. Esto planteó la necesidad de homogeneizar todas las concesiones bajo el esquema que contempla el proyecto de Ley que se estaba gestando. Para alcanzar tal cometido el Estado abrió un margen de negociación donde ofrecía cancelar todas las concesiones a cambio de otorgar nuevas concesiones por un lapso de cuarenta años, estableciendo la reversión de la industria al Estado al vencer las conexiones en el año 1983.

Bajo el escenario planteado el 13 de marzo de 1943 el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela sancionó, la Ley de Hidrocarburos, cuyas mayores reivindicaciones fueron las siguientes:

–Se estableció una regalía del 16 2/3% sobre la producción total para todas las concesiones, al igual que el nivel de renta más alto en EE.UU.

–Las compañías petroleras reconocerían expresamente la soberanía positiva del Estado venezolano, fijándose un impuesto sobre la renta de 12% sobre las ganancias de las compañías, de acuerdo a lo contemplado en la recién aprobada Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1942.

–Se obligaba a las industrias petroleras extranjeras a construir grandes refinerías en el país.¹⁹

Una valoración en retrospectiva permite destacar los aciertos de la Ley de Hidrocarburos de 1943 que aplicada articuladamente con la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942, permite imponer por primera vez a las empresas petroleras la obligación de pagar impuesto sobre la renta, y que por otra parte, fomenta la construcción de las refinerías.

¹⁹ ESPAÑA y MANZANO, *Ob. Cit.*, p. 29.

De acuerdo con España y Manzano, el esquema de la nueva ley en correspondencia con la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942, “garantizaba al Estado una repartición 60:40 de las ganancias. Según los cálculos –para esos años se estimaba que una regalía de 16 2/3% representaba por sí sola una repartición del 50:50 de las ganancias; sumándose el Impuesto sobre la renta la proporción llegaba aproximadamente a 60:40”²⁰

El 20 de octubre de 1945 la Junta Revolucionaria precedida por Rómulo Betancourt, nombra a Juan Pablo Pérez Alfonso como Ministro de Fomento, cargo que ejerció hasta febrero de 1948, cuando asumió la Presidencia de la República Rómulo Gallegos, quien lo ratifica en esa cartera ministerial. En su condición de Ministro de Fomento estableció por primera vez la política denominada “no más concesiones petroleras”, y fue el actor que propone la reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, con la que se pretendía establecer la fórmula del FIFTY-FIFTY (50-50), de reparto del excedente petrolero entre el Fisco Nacional y las compañías concesionarias extranjeras.

El escenario favorable garantizado por la Ley de Hidrocarburos de 1943 en perfecta articulación con la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942 se mantiene solo hasta el año 1948, fecha en que se sanciona una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, que altera los parámetros impositivos complementados en la redacción de la Ley de Hidrocarburos de 1943. Entre las razones por las cuales se decidió implementar un ajuste fiscal, destaca el desarrollo de los yacimientos del Medio Oriente una vez culminada la Segunda Guerra Mundial.

La posibilidad que el Medio Oriente pudiera ofrecer condiciones más favorables que las venezolanas, hace que la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta tenga entre sus cometidos garantizar una repartición del 50:50 como mínimo entre el Estado y las compañías petroleras. Para alcanzar tal nivel la nueva Ley realiza lo siguiente:

Fija un impuesto adicional a ser aplicado solo cuando la participación del Estado –es decir, la suma indiferenciada de la regalía, Impuesto sobre la Renta e Impuestos menores– no alcance el 50% de las ganancias de las compañías. Con esta medida y ante una situación específica del mercado internacional, el mismo Estado se –auto-colocó– un techo de participación en las ganancias, lo que eliminó la autonomía que había

²⁰ *Ibidem*, p. 30.

ganado al lograr que las compañías reconocieran su derecho de fijar soberanamente la tasa de impuesto. Sin duda fue un logro económico a corto plazo, pero una derrota política.²¹

Producto de la institucionalización definitiva del sistema democrático y de la promoción que este último le otorgó a “los aciertos petroleros”, el fifty-fifty ha pasado a la memoria colectiva del venezolano como la primera gran reivindicación en materia petrolera. No obstante, el estudio exhaustivo de la historia demuestra que la primera gran reivindicación petrolera se remonta a la Ley de Hidrocarburos de 1943 y a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942.

Sin embargo, la promoción que realizó el gobierno sobre el fifty-fifty permitió que el mismo trascendiera las fronteras venezolanas, “convirtiéndose por más de una década en el modelo que regularía la participación de los Estados de los países productores en el negocio petrolero”,²² todo ello gracias a los contactos, acercamiento y visitas de buena voluntad realizados en 1949 por una misión oficial petrolera venezolana a los países del Medio Oriente. Lo anteriormente plasmado deja en evidencia la evolución que ha experimentado la sociedad venezolana en materia petrolera, al dejar de ser un país productor propietario de inmensos recursos, para detentar un rol protagónico en el ámbito petrolero internacional, de hecho, una década más tarde en el Primer Congreso Árabe de petróleo Venezuela estaba promocionando una institución que definitivamente cambió el rumbo de la historia, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

III. CONCLUSIONES

La presente investigación estuvo dirigida a valorar en cuatro grandes períodos como ha sido la evolución de la reserva del Estado en materia de hidrocarburos. Se partió de un primer período pre-colonial, seguido del esquema de dominación que impuso la Colonia, para posteriormente abordar en un tercer período la reivindicación que realiza el Libertador en el decreto de 1829 al establecer que los hidrocarburos pertenecen a la República, y finalmente, se desarrolla un cuarto período que abarca desde

²¹ *Ibidem*, p. 32.

²² Luis LANDER, “Venezuela: Fortunas y penas de un país petrolero” en Luis Lander, Poder y petróleo en Venezuela. p. 13.

1864 hasta 1948, el cual estuvo caracterizado en un principio por un federalismo exacerbado que condujo a serios enfrentamientos entre los Gobiernos Estatales y el Ejecutivo Federal, ya que los primeros comenzaron a crear sus propios Códigos de Minas, y a otorgar concesiones mineras. Es en este último período cuando comienza propiamente la historia petrolera venezolana, de hecho en el Código de Minas de 1904, se emplea por primera vez dentro de la legislación el término “hidrocarburos”.

Los diversos instrumentos jurídicos que contemplaban principios rectores y que a la vez venían a regular los hidrocarburos y las actividades inherentes a los mismos fueron expresión de tesis políticas que en “líneas generales” (salvadas excepciones resaltadas en el desarrollo de la investigación) a medida que evolucionaba la centuria pasada, se orientaban hacia un discurso nacionalista. Es así como se resalta la ley de minas de 1943, como instrumento que marcó un hito dentro del desarrollo de Venezuela como país petrolero.

Finalmente se destacaron los aciertos y desaciertos de la política petrolera con el firme propósito de contribuir desde una postura estrictamente académica al fortalecimiento de la conciencia nacional.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AMORER, E. *El régimen de la explotación minera en la legislación venezolana*: Colección Estudios Jurídicos. Caracas, s/f. Editorial. Jurídica venezolana. N° 45.
- BOSCÁN, Isabel. *La Actividad Petrolera y la Nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos*. Caracas, Ediciones FUNEDA, 2002.
- ESPAÑA Luis y MANZANO Osmel. Venezuela y su petróleo. El origen de la renta” en *Temas de Formación Sociopolítica*. Centro Gumilla. Publicaciones UCAB, 2003. N° 10.
- GONZÁLEZ-BERTI, LUIS. *Compendio de Derecho Minero Venezolano*. Mérida. Publicaciones de la Dirección de Cultura de la Universidad de Los Andes, 1957.
- LANDER, Luis E. *Poder y Petróleo en Venezuela*. Caracas, Faces-UCV, PDVSA, 2003.
- PÉREZ ALFONSO, Juan P. *El Pentágono Petrolero*. Caracas, Ediciones Revista Política, 1967.
- _____, *Sembrando el Petróleo. 100 años de Historia*. Caracas, Fundación Venezuela Positiva, FONCIED, 2001.

