

# vida nacional

JUNIO - JULIO 1971

## Una Ley de Futuro

Muy pocos la esperaban. Las compañías petroleras no tomaron en serio la iniciativa. La posición del Gobierno era expectante. Sin embargo, como un terremoto que sobreviene de improviso, el proyecto de ley sacudió al Congreso y la opinión pública. Las declaraciones y opiniones en pro y en contra se suceden ininterrumpidamente desde comienzos del mes de junio hasta mediados de julio.

¿Por qué tanta emoción? La Ley sobre los Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos cambia la política petrolera del país en ciento ochenta grados. Grandes intereses nacionales y no nacionales están en juego. La ley presume una situación conflictiva y con este espíritu ha sido redactada. La lucha por la independencia nacional es eso, lucha y no otra cosa. Conlleva riesgos y sacrificios. ¿Está dispuesto el país a afrontar ambos? Entonces, ¿quién dijo miedo? La batalla decisiva comienza, hecha la ley, y va a ser una batalla larga, de años.

### PREPARACION DEL PROYECTO

Hace más de diez años, siendo Ministro de Minas e Hidrocarburos el Dr. Juan Pablo Pérez Alfonzo, fue vinculado al ministerio petrolero el Dr. Alvaro Silva Calderón, en aquellas fechas militante de Acción Democrática.

Este abogado, especializado en derecho administrativo, que hoy es noticia, nunca ha buscado la publicidad y su dedicación al estudio jurídico del sistema de concesiones y su reversión al país ha sido tenaz y seria.

Mucho antes de la última división de A.D., el Dr. Silva Calderón había dejado este partido, pero, dada su vinculación personal y técnica con Pérez Alfonzo, aquél mantenía su puesto en el Ministerio a pesar de ciertas presiones en su contra. Maestro y discípulo han trabajado juntos y unidos han inspirado y formulado el proyecto de Ley de Reversión.

Ya en 1961, el Dr. Alvaro Silva Calderón hizo pública su posición sobre la reversión de bienes petroleros en una conferencia dictada en el Colegio de Abogados del Zulia. La ratificó en un foro celebrado en el Colegio de Ingenieros de Venezuela en el 69. Un folleto recogió sus planteamientos y también los de las empresas petroleras. En el Segundo Congre-

so Venezolano de Petróleo (28 noviembre al 5 diciembre 1970) presentó un trabajo sobre reversión. Otros abogados en este mismo Congreso elaboraron y defendieron la tesis contraria. Intereses contrapuestos, consciente o inconscientemente, polarizaron a los juristas.

El proyecto introducido el 22 de abril ante la Comisión permanente de Minas e Hidrocarburos de la Cámara de Diputados pasó inmediatamente a una sub-comisión nombrada al efecto. En treinta días hábiles la sub-comisión analizó el proyecto, lo pulió y elaboró su informe. El 7 de junio la Cámara de Diputados iniciaba su discusión. El 19 de julio el Senado sancionaba el proyecto. El 30 de julio, en el salón Boyacá de Miraflores, el Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, firmaba el ejecútese a la ley.

¿Cómo se explica la celeridad del proceso? Representantes del MEP y URD presentaron el proyecto. Este recibió el espaldarazo vigoroso de A.D. ¡No en vano el Dr. Hernández Grisanti es discípulo del Dr. Pérez Alfonzo! Copei lo acogió también, aunque dudoso de su total y absoluta juridicidad. El Presidente, doctor Caldera, no le tuvo miedo.

Las petroleras, calladas, confiaron en el "buen sentido" de Acción Democrática y Gobierno. Fallaron las relaciones públicas de alto nivel. En el programa de la TV "Buenos Días" (14 de junio) el doctor Silva Calderón reveló que en el Segundo Congreso Venezolano de Petróleo (fines del 70) propuso a los abogados de las compañías elaborar un trabajo conjunto sobre reversión en el que pudieran conciliar sus puntos de vista, pero ellos no aceptaron la proposición. Si la actitud de las petroleras hubiera sido entonces de colaboración, la ley no sería hoy tan "perfeccionista" como se ha dicho. Pero ellos no son hombres de relaciones públicas, sino hombres de negocios, fríos y duros. La filantropía no es su virtud característica.

### NECESIDAD DE UNA LEY

Nadie en el país se atreve a poner en duda hoy la necesidad de una Ley de Reversión. ¿Por qué? Simplemente, porque el sistema actual de la industria petrolera instalada en Venezuela se fundamenta en un régimen jurídico de concesiones y es en 1984 cuando expira el 62,67% del área concedida. En esta fecha no lejana,

¿qué revierte a la nación? ¿Una industria en marcha creciente o una industria desmantelada? Y ¿qué otra cosa puede revertir si no es lo segundo de no implementar la legislación vigente? ¡O estaríamos siempre sujetos al régimen de concesiones! La soberanía e independencia real del país una vez más quedaría defraudada. La industria petrolera seguiría siendo apátrida y es imprescindible que ella sea venezolana lo más posible. Este camino tiene sus riesgos económicos, pero en las circunstancias de precios en alza, de gran demanda energética, de relaciones más directas entre países consumidores y países productores, de una OPEP compacta y con ganas de hacer (ya se habla de programación conjunta de la producción y de una flota tanquera propia), los riesgos calculados se reducen a niveles soportables.

Según la Memoria y Cuenta, año 1970, del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, el área actual otorgada en concesión alcanza a 2.318.741 hectáreas. Según las concesionarias, el área de concesiones ha sido ya explorada totalmente por métodos geológicos y geofísicos, pero no por taldro, que es el único sistema válido de añadir nuevas reservas. Solamente 584.659 hectáreas han sido "probadas". El resto, 1.734.082 hectáreas, permanecen ociosas en manos de las petroleras. ¿Por qué? Doce años, los que faltan para el 84, no son suficientes para una exploración rentable, dado el volumen de inversión requerido. Las petroleras presionan por una prórroga de las concesiones. En ese "resto" ocioso se encuentra el futuro petrolero de Venezuela en la década de los 80. Incluso, bajo los actuales yacimientos, estudios preliminares han sugerido enormes acumulaciones de petróleo. Si el país no aborda una solución y deja marchar las cosas tal como van, la producción petrolera obtenida de las concesiones actuales descenderá para el 83 a dos millones de barriles por día, y no por falta de reservas, sino porque a las petroleras no les interesa iniciar su explotación durante este lapso. ¿Puede mantenerse esta situación de dependencia nacional, de entrega a los consorcios internacionales, que ni hacen ni dejan hacer?

Bueno será recordar aquí el artículo 106 de la Constitución de la República, promulgada el 23 de enero de 1961: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su

territorio y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos."

El espíritu de la Constitución es evidente respecto a una concesión. Si ésta no es rectamente utilizada, no tiene razón de ser. Si ella permanece ociosa, como instrumento de chantaje, el abuso es notorio e injustificable. Si se quieren los fines se quieren también los medios necesarios. La polémica, por tanto, deriva en la práctica a concesiones o no concesiones. He ahí el dilema de fondo planteado a la política petrolera venezolana.

La Ley de Reversión se hace también necesaria por los intentos de desmantelamiento y venta de equipos y por licitaciones practicadas por empresas petroleras con la finalidad de eludir cargas de las leyes y reglamentos laborales.

Además, las tres sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia acerca de una situación conflictiva tocante a la reversión, obliga a una interpretación jurídica en profundidad de la Constitución y leyes vigentes en materia petrolera. El fallo de la Corte pronunciado los días 5 y 12 de diciembre de 1963 dice en lo que a reversión se refiere:

"Sin embargo, la Corte considera que ésta es una expectativa de derecho en favor de la nación, que sólo se materializa al fin del término de la concesión, que alcanza sólo las obras permanentes que en ese momento existiesen en las áreas concedidas y que no afecta, sin embargo, el derecho que tienen los concesionarios, durante la vigencia de la misma, de hacer en dichas áreas todas las construcciones, modificaciones y demoliciones que puedan ser más convenientes a los intereses de la explotación petrolera..."

Al leer dichas sentencias pareciera que el derecho no tiene función social alguna y que lo contractual de cuarenta años atrás priva sobre un bien tan universal como es la permanencia de la industria base del país y para el país. Los fines de lucro de los concesionarios son, al parecer, más justos que los de un pueblo. Estas decisiones de la Corte, lejos de sentar jurisprudencia, han de ser impugnadas doctrinalmente para que la Corte no vuelva a decidir en el mismo sentido.

Se hace tan necesario reglamentar todo lo referente a concesiones que la "Ley sobre Convenios Especiales Relacionados con la Desulfuración de Hidrocarburos", 14 de septiembre de 1967, que "regirán para el período comprendido entre los años 1972 y 1976, ambos inclusive", lleva al país a convenios por parte del Ejecutivo de verdaderas concesiones de manufactura, refinación y transporte de hidrocarburos. Está cuestionada seriamente la validez de unas concesiones anexas no planteadas como tales ante el Congreso. (Véase: Pérez Alfonzo, Juan Pablo: "Petróleo y Dependencia", Caracas, 1971, páginas 187-199.) El artículo 126 de la Constitución subraya: "No podrá en ningún ca-

so procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras, en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales."

#### CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

¿De qué bienes se trata? La ley lo indica en su primer artículo: "Las tierras, obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas; y los otros bienes adquiridos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte en las concesiones de hidrocarburos al cumplimiento que de ellas se derivan..." "Los bienes a que se refiere el artículo primero de esta ley... pasarán en plena propiedad a la Nación." (Art. 9)

Todos estos bienes constituyen el objeto de derecho de la Ley de Reversión. Los objetadores a la ley sostienen que ésta va más allá de la Constitución. La Carta Fundamental establece: "Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público." (Art. 97) "Las tierras adquiridas con destino a la explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva." (Art. 103)

La Constitución habla de "tierras" con destino. La parcela no es el objeto total. Una concesión se consiente ("con carácter de exclusividad") para "el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público". La extracción de petróleo de un área exclusiva y sus procesos posteriores de transporte, refinación, manufactura, conforman una concesión de interés público. En consecuencia, el contrato de concesión no pertenece al derecho privado, sino al público.

#### ¿ES CONFISCATORIA LA LEY?

"Cualesquiera otros bienes corporales e incorporeales adquiridos por los concesionarios se reputa que lo han sido con destino a las concesiones... salvo prueba en contrario..." (Art. 1 de la ley.)

El artículo 102 de la Constitución determina: "No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250." Este, en su párrafo final, señala: "El Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes

se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado."

La presunción que establece la ley previene precisamente la confiscación. Las empresas concesionarias amortizan sus inversiones con cargo a costos. El impuesto fiscal no recae sino sobre las utilidades declaradas. La regalía no es un impuesto, sino un pago por la exclusiva, por la concesión. De una inversión bruta acumulada para 1971 de unos 24.000 millones de bolívares, 16.500 ya están amortizados. La suma de utilidades acumuladas para 1971, deducidos los impuestos, subía a unos 46.000 millones de bolívares. ¿Cómo puede hablarse seriamente de confiscación? ¿No habrá que hablar más bien de enriquecimiento desmesurado por parte de los concesionarios, fundado en un contrato esencialmente vinculado al bien común? Con la agravante de que este dinero procede de una riqueza no renovable, sale al exterior debilitando la balanza de pagos y deja de ahorrarse o invertirse en el país en industrias nuevas.

#### ¿ES RETROACTIVA LA LEY?

Con el fin de garantizar la reversión al país de los bienes en condiciones de funcionamiento aceptable, el artículo sexto de la ley exige un Fondo de Garantía formado por el 10% del costo de los activos depreciados y el 10% de la cuota anual de los activos en depreciación.

Se especifican también algunas causas de caducidad de parte de las concesiones. Las más destacadas son: 1. La no exploración de las áreas concedidas en orden a "mantener un adecuado nivel de reservas para la explotación que garantice la continuidad y eficiencia de la actividad concedida" (Art. 12); 2. La no explotación por el concesionario porque éste la haya considerado anti-económica (Art. 15).

La ley establece en su artículo 18 multas de cincuenta mil a un millón de bolívares para los infractores.

Por todos estos capítulos y por el alcance de la concesión arriba indicado, los impugnadores de la ley estiman que ésta viola el principio fundamental de irretroactividad de las leyes, formulado en el artículo 44 de nuestra Constitución: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo."

Es decir, cuando treinta años antes los concesionarios pactaron con el Estado venezolano la explotación de una riqueza natural, ni ellos ni el Estado de entonces percibieron las condiciones que hoy parece exigir el bien común. Esta situación contractual del comienzo ¿puede sufrir una modificación estimada substancial y de forma unilateral? En este caso, y es el caso, ¿atentaría la ley contra el principio fundamental de irretroactividad?

El fondo del problema residiría en di-

rimir la naturaleza de un contrato de concesión. Si se concibe como un contrato-ley asimilado a los privados, la Ley de Reversión infringiría el principio de no retroactividad. Si se concibe como un contrato de utilidad pública —según el espíritu del Art. 106 de la Constitución—, parece ser de su esencia su intrínseca movilidad y transformación. Su puesta al día sería no opcional, sino algo imperativo. Más aún cuando el fuerte de hecho es el concesionario y el débil es un país en subdesarrollo, y nada se diga en el momento inicial en décadas anteriores. ¿Podrían considerarse hoy justas las condiciones de un contrato de inquilinato firmado hace treinta años? Aun presumiendo que entonces fue justo, ¿lo es hoy también? ¿Qué sentido tiene el DERECHO con mayúscula? ¿Cómo se ha de aplicar en una sociedad en cambio acelerado?

#### ¿LESIONA EL DERECHO DE PROPIEDAD?

Algunos han aducido que la ley es un ataque más contra la iniciativa privada y el derecho de propiedad consagrado por la Constitución. Con relativa frecuencia se argumenta en favor de una libertad económica sin trabas y se arguyen artículos constitucionales.

En orden a la adquisición de un conocimiento exacto por parte de nuestros lectores, transcribimos los artículos más directamente vinculados al derecho de propiedad. Huelga cualquier comentario. La evidencia de la realidad de lo que es la propiedad en nuestra sociedad y la claridad de la norma de lo que debiera ser la propiedad entran por los ojos.

a) PRINCIPIOS DE JUSTICIA SOCIAL: "El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad." (Art. 95, párrafo primero.)

b) LIBERTAD ECONOMICA, NO PARA UNOS POCOS: "Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social. La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica." (Art. 96)

c) INTERVENCION DEL ESTADO: "El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país." (Art. 98)

d) FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD: "Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que es-

tablezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general." (Art. 99)

#### CONSECUENCIAS ECONOMICAS

El auge de los precios petroleros en los mercados internacionales suaviza el disgusto manifiesto de las grandes compañías. Ellas sabían de sobra lo que se estaba cociendo, aunque no lo consideraban inmediato. Confiaban en el susto de los partidos mayoritarios ante una perspectiva represiva que fácilmente pintarían los agoreros de siempre.

La Comisión de Minas de la Cámara escuchó a los doctores R. N. Dolph, Guillermo Rodríguez Eraso y Wolf Petzall, de la Creole. La ley —considera la filial de la Esso— constituirá un "cambio fundamental y de carácter adverso al marco legal y operacional dentro del cual han venido actuando los concesionarios de hidrocarburos en el país." El señor Dolph, presidente de la Creole, insistió en que la ley, tal como está redactada, "tendría efectos muy negativos para las operaciones de las empresas en caso de ser aprobada".

#### 1.—MERCADOS Y COSTOS.

La Ley de Reversión ¿producirá aumentos en los costos de la producción petrolera?

El Fondo de Garantía, que puede alcanzar los 2.000 millones de bolívares, no es considerado como costo por la Nación y no lo es porque constituye una reserva inmovilizada dentro del país, pero que será devuelta al término de la concesión y según ésta revierta en las debidas condiciones. Por otra parte, este Fondo puede ser invertido produciendo un interés en favor de las petroleras. Los dividendos de las compañías deberán ceder una parte para el Fondo de Garantía. Como las empresas están obteniendo utilidades superiores al 25% sobre los activos fijos netos, dada la baja continuada de las inversiones, el accionista de Nueva York aceptará un 15 ó 16%, ya que en tiempos de elevadas inversiones esa era la tasa.

Con el fin de no asustar demasiado a los accionistas y reducir el impacto a la baja en los mercados de valores, las compañías reducirán costos y aquilatarán las cantidades.

Un control más estricto por parte del Estado repercutirá en una carga mayor de trabajo sobre las oficinas administrativas y financieras de las petroleras y en una desaceleración de las decisiones sobre cambios operacionales. Una mayor estabilidad de los equipos móviles se dejará sentir también como costo adicional. En resumen, se producirá una compensación de costos; disminución e incluso eliminación en algunos capítulos y crecimiento en otros.

Con costos finales similares a los actuales no se vislumbra una pérdida de mercados ni de producción ni a corto ni a mediano plazo.

#### 2.—INVERSIONES Y PRODUCCION.

Si las empresas petroleras no fueran flexibles y pensarán en liquidar el negocio y marcharse al término de las concesiones, la inversión iría decayendo matemáticamente hasta una cantidad mínima amortizable en el último año de concesión. La producción en ese momento no alcanzaría los dos millones de barriles por día.

Pero mientras el negocio petrolero sea negocio, las empresas tratarán de seguir haciéndolo. El régimen de concesiones es caduco, pero el negocio (utilidades interesantes) tiene vigencia también en relaciones contractuales nuevas, más justas.

Conforme a la Ley de Reversión, las concesiones ociosas (no probadas por taladro) revierten a la Nación en un plazo máximo de tres años a partir de la promulgación de la ley. Estas áreas significan el 80% del total concedido. Las empresas que quieran continuar en el negocio petrolero tendrán que contratar con el Estado venezolano sobre la explotación de esas parcelas, cumplidos los tres años. Si esas parcelas son "probadas", pero no explotadas por "anti-económicas", igualmente revierten a la Nación. Por consiguiente, la Ley de Reversión, lejos de frenar las inversiones, las estimulará dentro de un marco legal distinto. Las concesiones ociosas podrán así abandonar su ociosidad y dejarán de ser un instrumento de chantaje. Las reservas probadas del país volverán a sus niveles normales según los planes de producción. Las condiciones contractuales entre empresas y Estado se verán sometidas a licitación pública. La competencia beneficiará al país sin que ella sponga la ruina de las empresas.

Si al mismo tiempo se pone en marcha una política ambiciosa de capacitación de la CVP para tareas cada vez más extensas y complejas, incluido el campo de la investigación, el día de una nacionalización sana de la industria petrolera no estará tan lejano ni tan sumido en riesgos incontrolables.

#### 3.—PERSONAL DE CONTROL.

La Ley de Reversión, si no va a ser letra muerta, supone un aumento significativo en el trabajo de control del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. La dotación suficiente para el funcionamiento eficaz de este sector de la administración pública requiere de una participación presupuestaria que el Congreso no deberá escatimar. La Ley de Reversión exige un acrecentamiento de la burocracia, de los gastos ordinarios, que se verán compensados con creces a su debido tiempo, pero que de inmediato reducirán en cantidad apreciable la disponibilidad de dinero para otros proyectos de interés. Gracias a los ingresos provenientes de los favorables y seguros precios petroleros, el sacrificio no se sentirá dentro de las realidades en marcha.