

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 8 | n. 3 | setembro/dezembro 2017 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **La regulación de los hidrocarburos en Venezuela: situación actual y propuestas de reforma\***

*The regulation of hydrocarbons in Venezuela: current situation  
and reform proposals*

**José Ignacio Hernández González\*\***

Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Central de Venezuela (Venezuela)

jihernandez@ghm.com.ve

Recibido: 31/08/2017

Aprovado: 13/09/2017

Received: 08/31/2017

Approved: 09/13/2017

### **Resumen**

La regulación de los hidrocarburos en Venezuela se basa en el modelo del Petro-Estado, reconociendo un rol marginal a la inversión privada. A los fines de desmontar el Petro-Estado y promover una visión de desarrollo centrada en el ciudadano, el artículo define los cambios mínimos indispensables tal marco regulatorio.

---

Como citar este artículo/How to cite this article: HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. La regulación de los hidrocarburos en Venezuela: situación actual y propuestas de reforma. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 262-302, set./dez. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i3.19313.

\* El presente trabajo es parte de una investigación mayor que actualmente adelanto en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello. Debo expresar y agradecimiento por las ideas que, en relación con la regulación de los hidrocarburos, he intercambiado recientemente con Juan Cristóbal Carmona, Ricardo Villasmil y Carlos Bellorín.

\*\* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Central de Venezuela (Caracas, Venezuela). Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. E-mail: jihernandez@ghm.com.ve

**Palabras-clave:** regulación de los hidrocarburos; Petro-Estado; inversión privada; desregulación; privatización.

### **Abstract**

*The Venezuelan hydrocarbons regulation based in the Petro-State model, recognized a marginal role for private investment. In order to dismantle the Petro-State and promoting a development model centered in the citizen, the article defines the minimum changes in the regulation framework of the hydrocarbons industry.*

**Keywords:** hydrocarbons regulation; Petro-State; private investment; deregulation; privatization.

### **Sumario**

1. Introducción. 2. Perfiles actuales de la regulación de los hidrocarburos. 2.1. Breve aproximación a la evolución de la regulación de los hidrocarburos en Venezuela. 3. El marco constitucional de los hidrocarburos. 4. La regulación legal de los hidrocarburos. La distinción entre hidrocarburos gaseosos e hidrocarburos no gaseosos. 5. El avance del modelo estatista sobre el sector: las reservas y expropiaciones ejecutadas a partir de 2006. El dogma de las empresas mixtas. 6. A modo de recapitulación: el Petro-Estado en Venezuela. 7. Propuestas centrales de reforma de la regulación de hidrocarburos en Venezuela. 7.1. El cambio de paradigma: hacia el desmontaje del Petro-Estado. Los diversos grados admisibles. 7.2. Limitaciones constitucionales aplicables a la ampliación de los cauces de la inversión privada. 7.3. La superación del modelo de empresas mixtas. La necesaria implementación de mecanismos de regulación que incentiven la iniciativa privada y flexibilicen la gestión de las empresas operadoras públicas. 7.4. El problema de los ingresos petroleros. 7.5. Recapitulación. 8. Referencias.

## **1. Introducción**

El presente artículo expone, desde una perspectiva general, cuál es la situación actual de la regulación de los hidrocarburos en Venezuela a los fines de trazar las líneas centrales para su reforma. En este sentido, el artículo parte de la premisa según la cual la regulación actual de los hidrocarburos en Venezuela se basa en el *modelo estatista de desarrollo*, esto es, el modelo de acuerdo con el cual el Estado es el principal actor de la economía en su condición de propietario de los yacimientos de hidrocarburos; propietario de los factores de producción y, además, regulador. Como resultado de ello, la regulación de los hidrocarburos en Venezuela configura a ese país como un Petro-Estado, esto es, como un Estado cuya organización política descansa en el control del sector petrolero,

lo que le permite captar y distribuir los ingresos petroleros, que constituyen la principal fuente de ingresos del país.

Frente a tal modelo, este artículo propone los trazos generales para una reforma que parta del *modelo de desarrollo centrado en el ciudadano*, lo que supone desmontar al Petro-Estado. De tal forma, y sin negar los cauces de intervención del Estado sobre el sector –muy especialmente en materia medioambiental- la propuesta de reforma considera la importancia de ampliar los cauces de la inversión privada, drásticamente reducidos luego de que, en 2006, el Gobierno venezolano implementara el “modelo socialista”, que amplió todavía más el rol del Estado sobre el sector de hidrocarburos.

Para lograr estos objetivos, el presente artículo se dividirá en dos partes. La primera parte presenta, en sus aspectos centrales, cuál es el marco regulatorio actual de los hidrocarburos en Venezuela, tomando en cuenta la importancia económica del sector en la economía venezolana. La segunda parte esboza las propuestas de cambio de tal marco regulatorio, de acuerdo con los objetivos ya definidos.

## **2. Perfiles actuales de la regulación de los hidrocarburos**

### **2.1. Breve aproximación a la evolución de la regulación de los hidrocarburos en Venezuela**

Aun cuando desde el siglo XIX existen antecedentes de la explotación de yacimientos de asfalto en Venezuela, la historiografía señala el inicio de la industria petrolera venezolana en 1914. Para ese año, las empresas petroleras internacionales –primero la empresa angloholandesa Shell, y luego la Standard Oil of New Jersey- comenzaron a interesarse por las reservas de petróleo en Venezuela<sup>1</sup>.

El marco regulatorio aplicable, así como el entorno político, eran favorables para la inversión extranjera. En cuanto a lo primero, las iniciales actividades de exploración y explotación de hidrocarburos se regían por la legislación minera, la cual partió del principio según el cual los yacimientos son propiedad del Estado, razón por la cual las actividades de exploración y

---

<sup>1</sup> Sobre ello pueden verse las obras colectivas: Universidad Católica Andrés Bello, 2014 y TABLANTE; GUANIPA, 2014. Una interesante narración de los orígenes de la industria de los hidrocarburos en Venezuela puede encontrarse en: ARNOLD; RALPH; *et al*, 2008. Es igualmente fundamental el trabajo de Miriam Kornblith (1978, p. 6 y ss).

explotación quedaban sujetas a la concesión. Sin embargo, la concesión era considerada como un contrato regido por el Derecho Privado que otorgaba “derechos de propiedad” sobre los yacimientos con pocas restricciones estatales. Por lo anterior, el marco regulatorio era claramente liberal: salvo la asignación de las concesiones, y algunos controles administrativos menores, el Estado no tenía injerencia en el sector<sup>2</sup>.

En cuanto al modelo político, Venezuela transcurría por el régimen dictatorial de Juan Vicente Gómez, quien procuró crear condiciones institucionales adecuadas para el desarrollo de actividades económicas desde el sector privado (MCBETH, 1983, p. 5 y ss).

El avance de la industria petrolera forzó a un cambio en cuanto al rol del Estado. Así, el crecimiento de la industria y de los ingresos públicos que ésta generaban llevó al Estado a interesarse más en el control del sector. En 1920 se dictó la primera Ley sobre el sector de hidrocarburos, reformada en sucesivas ocasiones. A pesar de que el control público sobre las actividades de exploración y explotación se incrementó, el Estado se abstuvo de intervenir directamente en esas actividades, confiando su gestión a la iniciativa privada (HERNÁNDEZ G., 2016).

De esa manera, el crecimiento de la industria supuso, para el Estado, nuevas fuentes de ingresos, principalmente, a título de regalía por los derechos de uso sobre los yacimientos e impuestos. Para la década de los veinte del pasado siglo los ingresos petroleros pasaron a ocupar el primer lugar dentro de los ingresos del presupuesto público. El Estado venezolano, cuyas finanzas públicas se habían desarrollado moderadamente, experimentó un súbito incremento de sus ingresos (KOMBLITH; QUINTANA, 1976, p. 143 y ss).

---

<sup>2</sup> El Decreto de Simón Bolívar de 24 de octubre de 1829 asumió las *Ordenanzas de Minería para la Nueva España* de 27 de abril de 1784. A partir de esa decisión, rige en Venezuela el llamado *sistema regaliano*, conforme al cual, el Estado es dueño del subsuelo. Por ello, los yacimientos, al ser propiedad del Estado, podían ser explotados por la iniciativa privada mediante concesión. Véase lo que hemos analizado, sobre esta primera etapa, en: HERNÁNDEZ G., 2016, p. 5 y ss. Llamamos a esta primera etapa “propietarista”, pues la relación entre el Estado y el sector de hidrocarburos se basó en la propiedad pública de los yacimientos. Se trató de una “nuda propiedad”, en el sentido que el Estado no ejerció los derechos de uso y goce de su propiedad sobre el subsuelo, limitándose a asignar derechos de uso a la inversión privada.

Esto llevó a una importante transformación en el Estado<sup>3</sup>. A fines de la década de los treinta, ante el incremento de sus ingresos, el Estado decidió asumir la realización de ciertas actividades económicas a través de empresas públicas creadas para apoyar a los trabajadores y al sector agrícola. Con ello, se inició en Venezuela la era del Estado empresario, esto es, la técnica de intervención del Estado en la economía mediante la creación de empresas de su exclusiva propiedad (CABALLERO ORTIZ, 1982, p. 53 y ss). Luego, en 1939, el Estado decidió ampliar su rol de regulador en la economía, principalmente, por medio de controles de precio y controles en la tasa de cambio. Surgió entonces el Estado regulador (BREWER-CARÍAS, 1980, p. 36 y ss). Todos estos cambios, impulsados por el auge de los ingresos públicos derivados del petróleo, estuvieron acompañados de un debate crítico orientado a promover una mayor participación del Estado sobre el sector petrolero<sup>4</sup>.

Todo lo anterior marcó el fin del modelo económico liberal, basado en el principio según el cual la intervención del Estado en la economía debía ser mínima. Ahora, el Estado comenzó a asumir nuevas y crecientes cometidos por medio del Estado empresario y el Estado regulador. Este cambio se trasladó al sector de hidrocarburos, ante la necesidad de ampliar la participación del Estado sobre el sector, no solo en cuanto a sus ingresos sino en especial, en cuanto a su control y explotación. El mejor reflejo de este progresivo cambio lo encontramos en la Ley de Hidrocarburos de 1943, que aun cuando mantuvo el modelo liberal de las concesiones, reconoció mayores responsabilidades al Estado (URBANEJA, 2013, p. 47 y ss).

La evolución del sector en las décadas siguientes, especialmente, luego del impulso a la política de otorgamiento de concesiones dado por el régimen dictatorial implantado en 1948, llevó a un cambio importante con el retorno de la democracia, en 1958, luego plasmado en la Constitución de 1961. Venezuela no solo se organizó como un Estado democrático de Derecho, sino además, como un Estado social, asumiendo nuevos cometidos

---

<sup>3</sup> En general, vid: GONZÁLEZ MIRANDA, 1958, p. 127 y ss.

<sup>4</sup> El cambio del rol del Estado en el sector ha estado notablemente influenciado por el pensamiento de Rómulo Betancourt, quien estuvo al frente del Gobierno entre 1945 y 1948, y luego, entre 1959 y 1964. La propuesta de Betancourt consistía, en apretada síntesis, en aumentar el rol del Estado sobre el sector, especialmente mediante el incremento de su participación en los ingresos petroleros, a los fines de apalancar con ello el desarrollo del país. Betancourt fue particularmente crítico con la política de concesiones. Por ello, cuando llegó al poder en 1945, implementó una política de “no más concesiones”, que luego retomaría a partir de 1959. Sobre su pensamiento, vid: BETANCOURT, 1999, p. 17 y ss.

en el orden socio económico, financiados con los crecientes ingresos fiscales derivados del sector petrolero. Junto a lo anterior, el Estado decidió suspender el otorgamiento de nuevas concesiones, incrementando los controles sobre el sector e incluso, reconoció la figura del Estado empresario para la gestión directa de actividades extractivas<sup>5</sup>.

El punto culminante de esta evolución fue la nacionalización petrolera, ordenada mediante Ley en 1975, con vigencia a partir del 1° de enero de 1976<sup>6</sup>. Todas las concesiones –entonces en manos de empresas extranjeras– fueron extinguidas en virtud de la Ley, con lo cual, los bienes afectos a esas concesiones revirtieron a favor del Estado. Para explotar esos activos empresariales el Estado creó empresas públicas operadoras que asumieron las actividades gestionadas por los antiguos concesionarios. Para el control de esas empresas públicas operadoras se creó a una empresa holding del Estado: Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). La intención fue asegurar el carácter técnico de esas empresas, las cuales siguieron cumpliendo el mismo régimen fiscal aplicado a las concesionarias extranjeras, preservándose incluso su cultura gerencial. Este cambio estuvo en armonía con la transformación derivada de la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960. Al asumir los Estados exportadores el control sobre la exportación y por ende, sobre el precio internacional del petróleo, anticiparon la necesidad de ampliar el control estatal sobre la industria doméstica (TUGWELL, 1975, p. 50 y ss).

La nacionalización petrolera coincidió con un cambio político y con un cambio económico. Así, el Gobierno no solo decidió nacionalizar la industria y comercio de los hidrocarburos. Además, decidió fortalecer un modelo de desarrollo centrado en el Estado, al cual llamó “La Gran Venezuela”. La premisa básica era que el crecimiento económico de Venezuela debía apoyarse principalmente en el Estado empresario y en el Estado regulador (HERNÁNDEZ DELFINO, 2009, p. 335 y ss).

---

<sup>5</sup> En general, vid: LIEUWEN, 1954, p. 103 y ss.

<sup>6</sup> El instrumento técnico de esa nacionalización fue la extinción de las concesiones a partir del 1° de enero de 1976, a través de la *Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos*, de 1975. Sobre la nacionalización, entre otros trabajos, puede consultarse a: DUQUE CORREDOR, 1978, p. 71 y ss. y GONZÁLEZ BERTI, 1982, p. 25 y ss. Con esa Ley se puso fin a la etapa propietarista, iniciándose la etapa estatista, o sea, la etapa en la cual el sector de hidrocarburos operó bajo el control absoluto del Estado.

A su vez, el cambio económico devino por el incremento de los precios del petróleo y por ende, de los ingresos petroleros, que ahora el Estado captaba enteramente. El incremento de esos ingresos influyó el incremento del rol del Estado venezolano en la economía. Venezuela quedaba así configurada como un Petro-Estado<sup>7</sup>.

El instrumento de ejecución de este nuevo rol del Estado fue PDVSA y sus empresas filiales. Debido a la peculiar instrumentación del proceso de nacionalización, por el cual el Estado asumió como empresas en marcha los activos y personal de las antiguas concesionarias, el complejo de empresas públicas petroleras fue definido y concebido para actuar con autonomía técnica en la ejecución de las políticas públicas petroleras definidas por el Estado. Tal autonomía, se advierte, era claramente instrumental, pues el rol de PDVSA se circunscribió a ejecutar las políticas públicas petroleras derivadas de la nacionalización. De allí la naturaleza jurídica única de PDVSA y sus empresas filiales: pese a ser formalmente sociedades mercantiles, ellas fueron creadas para cumplir con políticas públicas del Gobierno (BOSCÁN DE RUESTA, 1982, p. 60 y ss.; BREWER-CARÍAS, 1981, p. 407 y ss).

La nacionalización petrolera influyó, además, a las finanzas públicas, pues el Estado -a través de PDVSA- captó todos los ingresos petroleros, básicamente, mediante tres títulos: la regalía, los impuestos y los dividendos. La regalía es el derecho que pagan las empresas operadoras a la República por los derechos de uso de los yacimientos. Los impuestos son creados por la República en ejercicio de su poder tributario, muy especialmente, a través del impuesto sobre la renta. Por último, los dividendos son pagados por PDVSA a su único accionista, la República, sobre utilidades líquidas y recaudadas<sup>8</sup>. Inevitablemente, el incremento de los

---

<sup>7</sup> En general, vid: URBANEJA, 2013, p. 274 y ss. En cuanto a la figura del Petro-Estado, vid: KARL, 1997, p. 44 y ss.

<sup>8</sup> Desde un punto de vista económico, se ha señalado que el ingreso de la actividad petrolera es para el Estado una renta, o sea, la renta petrolera, por cuanto la causa de ese ingreso es la propiedad pública sobre los yacimientos. De allí ha derivado el calificado "rentista", para describir la existencia de ingresos derivados de la explotación de hidrocarburos, a través de actividades de capital intensivo, o sea, actividades que demandan altas inversiones en capital pero bajas inversiones en capital humano y, por ende, en esfuerzo productivo. Cfr.: BAPTISTA, 2012, p. 303 y ss. En cuanto a la calificación jurídica del ingreso petróleo, vid: CARMONA, 2016, p. 49 y ss.



ingresos públicos derivados de los ingresos petroleros fortaleció al Gobierno Nacional, y por ende, al sistema presidencialista de Gobierno<sup>9</sup>.

Para la década siguiente, la economía comenzó a evidenciar los signos del agotamiento de ese modelo económico estatista, el cual había degenerado, además, en la centralización del Estado y el crecimiento de la Administración Pública, en el marco de mayores controles que desembocaron en corrupción. Entre 1989 y 1993 se intentó un ambicioso proceso de reforma económica y política del Estado, procurando reducir el rol del Estado en la economía ampliando los cauces de la inversión privada, y fortaleciendo además la descentralización política. Sin embargo, la crisis económica y social se proyectó también sobre la crisis política, interrumpiéndose el programa de reformas, que logró avanzar, en todo caso, en la configuración de la descentralización política, que favoreció a un cierto reequilibrio en la separación de poderes<sup>10</sup>.

A mediados de la década siguiente, el nuevo Gobierno implementó un programa denominado “apertura petrolera”, cuyo propósito fue reconocer nuevos cauces a la inversión privada, bajo el limitado marco permitido por la Ley de nacionalización. Para ello, se suscribieron nuevos contratos con inversionistas privados, para la operación de ciertos pozos, y la explotación conjunta de actividades en asociaciones estratégicas<sup>11</sup>. Aun dentro del limitado marco legal entonces vigente, la “apertura petrolera” constituyó la

---

<sup>9</sup> Es importante aclarar algunos aspectos de la organización jurídica de la Administración Pública Petrolera. En Venezuela, existen tres grandes niveles político-territoriales: el nivel nacional, el estatal y el municipal, cada uno de los cuales cuenta con su propia organización administrativa. Todo lo relacionado con el sector de los hidrocarburos es competencia del nivel nacional, con lo cual, la Administración Pública Petrolera es una Administración del Poder Nacional. Por ello, si bien el propietario de los yacimientos y de los ingresos petroleros es la República (persona jurídica del nivel nacional), el administrador de los yacimientos y de los ingresos es el Gobierno Nacional. Es por lo anterior que el Petro-Estado promueve la centralización del poder en Venezuela y el fortalecimiento del Gobierno Nacional, dado el poder que éste adquirió como administrador de la riqueza petrolera. Cfr.: RACHADELL, 2015, p. 120 y ss.

<sup>10</sup> Nos remitimos a nuestro análisis previo en: HERNÁNDEZ G., 2012, p. 61 y ss. Si bien el programa de reformas económicas se frustró, sí se logró avanzar en la descentralización política, fortaleciéndose las competencias del nivel regional (con los Estados) y del nivel local (con los Municipios). Empero, desde entonces ha quedado una tarea pendiente, cual ser procurar la distribución equitativa del ingreso entre Estados y Municipios, fortaleciendo sus competencias para generar ingresos propios.

<sup>11</sup> Cfr.: AA.VV., 1997, p. 37 y ss.

primera política pública diseñada para ampliar los cauces de la inversión privada dentro del sector.

En 1998 fue electo Hugo Chávez como Presidente, quien impulsó una nueva Constitución, promulgada el año siguiente. La nueva Constitución, como veremos, estableció una regulación confusa sobre el sector, que parte del principio conforme al cual las acciones de la empresa pública PDVSA no pueden ser privatizadas. En cuanto a la regulación, fueron dictadas dos nuevas Leyes. En 1999 se dictó la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, que permitió la gestión privada directa de las actividades por ella reguladas, y en 2001 se sancionó la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que reservó al Estado las actividades primarias, permitiendo la inversión privada en actividades aguas abajo<sup>12</sup>.

Sin embargo, en 2006 el Gobierno decidió cambiar su política económica a través del “modelo socialista”, esto es, el modelo basado en el rol hegemónico del Estado en la economía. Como resultado de lo anterior, el Estado desconoció los contratos suscritos bajo la apertura petrolera, obligando a los inversionistas privados a convertirse en accionistas minoritarios de empresas mixtas operadoras bajo el control del Estado, de acuerdo con la regulación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Aguas abajo, el Estado adelantó una errática política de expropiaciones y nacionalizaciones arbitrarias. Finalmente, la autonomía técnica de PDVSA fue desconocida, convirtiéndose a esa empresa en un instrumento para la ejecución modelo socialista. Destaca, en especial, las políticas por medio de las cuales los ingresos petroleros captados por el Estado a través de PDVSA fueron desviados del presupuesto nacional, para financiar –de manera opaca- programas sociales del Gobierno<sup>13</sup>.

A lo anterior hay que agregar que el incremento de los precios del petróleo, desde 2006, derivó en el notable incremento de los ingresos petroleros, los cuales fueron empleados para apalancar el modelo socialista, afectando severamente la producción local y fortaleciendo la dependencia de la economía venezolana a las importaciones. Sorprendentemente, en medio del boom petrolero, el Estado incrementó su endeudamiento, especialmente, a través de PDVSA<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Estos cambios son analizamos más adelante.

<sup>13</sup> Para una explicación y justificación de estos cambios, vid: RONDÓN DE SANSÓ, 2008, p. 352 y ss.

<sup>14</sup> Vid: SALMERÓN, 2013, p. 135 y ss.

Estas reformas afectaron severamente la gobernanza de la Administración Pública Petrolera (APP), esto es, el conjunto de órganos y entes el Poder Ejecutivo Nacional encargados de la definición de políticas públicas, gestión y supervisión. La caída de los precios petroleros a partir de 2014, junto a la caída de la producción –debido a la crisis de la gobernanza de la APP- mermaron drásticamente los ingresos petroleros, lo que se tradujo en un severo recorte de las importaciones y los programas sociales. Como resultado de lo anterior, Venezuela atraviesa actualmente por una de sus peores crisis económicas y sociales, con una APP que no cuenta con los ingresos y capacidad necesarios para incrementar la producción petrolera<sup>15</sup>.

### 3. El marco constitucional de los hidrocarburos

Como antes señalamos, en 1999 el entonces Presidente Chávez promovió un proceso constituyente como mecanismo para atender la crisis política, social y económica venezolana. El resultado de ese proceso fue la Constitución de 1999, que en realidad, no implicó mayores cambios a la estructura constitucional del Estado. En todo caso, la nueva Constitución reforzó el rol del Estado en el desarrollo económico, al asignársele diversas tareas en sectores tan distintos como la cultura, la salud, la educación, la regulación de la economía y la protección del medio ambiente<sup>16</sup>.

En cuanto al sector de hidrocarburos, el marco constitucional asumió tres principios generales:

- En primer lugar, el artículo 12 de la Constitución de 1999 establece que todos los yacimientos (incluyendo los de hidrocarburos) son propiedad del Estado, y que además, quedan sometidos al régimen del dominio público, lo que excluye a esos yacimientos de transacciones comerciales. Únicamente se permite al Estado asignar derechos reales administrativos de uso sobre tales yacimientos a través de la concesión del dominio público<sup>17</sup>.

- En segundo lugar, el artículo 302 de la Constitución regula la figura de la “reserva”, esto es, la potestad del Poder Legislativo de asumir para el

---

<sup>15</sup> Véase el diagnóstico de la situación actual de la industria petrolera venezolana, en: HALFF; *et al*, 2017. ASIMISMO; RAMÓN Y SUCRE, 2017.

<sup>16</sup> Véase la crítica en: BREWER-CARÍAS, 2004, p. 818 y ss. En su momento, nos correspondió formular una crítica similar: HERNÁNDEZ G., 2004, p. 47 y ss.

<sup>17</sup> Véase lo que exponemos en: HERNÁNDEZ G., 2006, p. 541 y ss. En general, sobre la tesis del dominio público en Venezuela, vid: TURUHPIAL, 2008, p. 134 y ss.

Estado la titularidad de determinada actividad económica, la cual no podrá ser gestionada en virtud del derecho de libertad de empresa. Las actividades reservadas al Estado solo podrán ser gestionadas por éste, de manera directa –a través de empresas públicas- a mediante la inversión privada, mediante la llamada concesión del servicio público<sup>18</sup>.

Sin embargo, la redacción del artículo 302 genera algunas dudas:

El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo

En tal sentido, la exposición de motivos de la Constitución trata de explicar, confusamente, el alcance de esta norma de la manera siguiente: por conveniencia nacional el Estado queda facultado para reservarse determinadas actividades económicas, de manera particular en el sector minero y petrolero.

Nótese que para la exposición de motivos, el artículo 302 no contiene una reserva, sino por el contrario, reconoce una potestad que podrá ser ejercida atendiendo a la valoración realizada de la “conveniencia nacional”. El Estado queda así facultado –no obligado- a reservarse actividades económicas, especialmente, en el sector de los hidrocarburos. Una facultad que en modo alguno es incompatible con el reconocimiento de la iniciativa económica privada:

De forma transparente se reconoce que el dominio sobre esas áreas puede hacerse de acuerdo al sector privado, dejando claramente establecido que el Estado puede entrar en convenios de asociación con el sector privado para el desarrollo y la explotación de esas actividades.

---

<sup>18</sup> La reserva de una actividad al Estado excluye el derecho de libertad de empresa, en el sentido que la iniciativa privada no será libre de acceder al sector que ha sido reservado. Cfr.: Gómez-Ferrer Morant, 1991, p. 3.831 y ss., y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 1991, p. 251 y ss. En Venezuela, vid: BREWER-CARÍAS, 1981, p. 39 y ss.

No obstante, y a continuación, la exposición de motivos realiza una afirmación excesiva a nuestro entender:

Se le otorga rango constitucional a la nacionalización petrolera, pero al mismo tiempo se establece la posibilidad de continuar en convenios de asociación con el sector privado, siempre y cuando sean de interés para el país y no desnaturalice el espíritu, propósito y razón de la nacionalización petrolera.

Precisamente, la duda que surge es en cuanto al alcance de la reserva. ¿El citado artículo 302 reserva ciertas actividades al Estado, como la actividad petrolera, o por el contrario, habilita al Estado para que decida qué actividades serán reservadas mediante Ley Orgánica? La necesaria interpretación restrictiva de esa norma lleva a asumir la segunda interpretación: no hay en Venezuela actividades reservadas por la Constitución al Estado, pues la reserva requiere de una Ley Orgánica. Con lo cual, no existe una reserva constitucional sobre el sector petrolero ni menos, sobre el sector de hidrocarburos (BREWER-CARÍAS, 2005, p. 15 y ss).

Por ello, en nuestra opinión<sup>19</sup>, ninguna norma en la Constitución de 1999 permite concluir que se otorgó rango constitucional a la nacionalización petrolera. En realidad, lo único que el artículo 302 dispone es que la Ley Orgánica podrá reservarse actividades económicas, incluyendo el sector de hidrocarburos. Sin embargo, la interpretación de ese artículo exige tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 303, como veremos de seguidas.

- En efecto, y en tercer lugar, es preciso tomar en cuenta el contenido del artículo 303:

Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela.

Esta norma establece que el capital social de PDVSA deberá ser, en su totalidad, del Estado, esto es, de la República. Ello no implica, se advierte, la

---

<sup>19</sup> Esta ha sido nuestra conclusión, sostenida antes en: HERNÁNDEZ G., 2006, p. 502 y ss.

“constitucionalización” de PDVSA, pues la norma alude a esa empresa del Estado o en general, al “ente creado para el manejo de la industria petrolera”. Con lo cual, del citado artículo 303 se desprende que la República debe controlar, exclusivamente, el ente creado para manejar la industria petrolera. De allí surgen dos conclusiones: (i) que debe existir un ente de la exclusiva República, que podrá ser PDVSA o cualquier otro, y que (ii) ese ente debe controlar la “industria petrolera”, la cual, en consecuencia, debe ser una industria del Estado.

Sin embargo, de inmediato la norma excluye de esta regla a las filiales de PDVSA, asociaciones estratégicas, empresas y “cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela”. Esto quiere decir que el control exclusivo del Estado solo se exige respecto de PDVSA como empresa de control de la industria petrolera, pero ello en modo alguno excluye la participación privada en empresas distintas a PDVSA, en especial, empresas operadoras, o sea, encargadas de las actividades primarias. En esas empresas, por el contrario, sí puede participar la inversión privada.

No obstante, la norma no aclara en qué condición puede participar la inversión privada, ni tampoco define qué debe entenderse por “industria petrolera” “manejada” por PDVSA. De allí la importancia de una adecuada interpretación del citado artículo 303.

Así, este artículo no puede ser interpretado con base en restricciones que no son explícitas, con lo cual, es razonable concluir que la inversión privada podrá participar libremente en el capital social de las empresas operadoras, tanto de manera conjunta con el sector público como de manera exclusiva, dado que no hay, en la Constitución, ninguna prohibición expresa en este sentido. La única prohibición expresa, se insiste, fue regulada respecto de PDVSA o del ente creado por el Estado para “manejar” la “industria petrolera”.

Sin embargo, ello no puede llevarse al extremo de desvirtuar el rol que PDVSA debe cumplir de conformidad con el citado artículo 303, y que ha sido ratificado por la Sala Constitucional<sup>20</sup>. Esto podría llevar a concluir que el capital social de PDVSA no solo debe propiedad exclusiva de la República sino que además, PDVSA debe controlar empresas públicas de la industria

---

<sup>20</sup> Entre otras, véase la sentencia N° 464/2002, de 18 de marzo. Según esa sentencia, PDVSA es un ente que cumple funciones públicas, referidas a la ejecución de políticas públicas petroleras.

petrolera. Con lo cual, la participación del sector privado no podría convertir a PDVSA en una empresa sin filiales encargadas de la industria petrolera, pues por Constitución, PDVSA (que debe ser de la exclusiva propiedad de la República) debe controlar a su vez la industria petrolera, o sea, debe controlar a las empresas a cargo de tal industria.

La Constitución, en todo caso, no precisó cuál es el contenido mínimo que la industria petrolera pública debe tener, aspecto que debería ser atendido por el Legislador. Una posible solución sería que las empresas operadoras que al momento de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 eran filiales de PDVSA, deberían mantener su condición de empresas bajo el control de PDVSA<sup>21</sup>. Esto no excluye abrir el capital social de esas empresas a la inversión privada, siempre y cuando ello preserve el control de PDVSA. Por el contrario, las empresas operadoras creadas luego de la entrada en vigencia de la Constitución, no serían ya parte de la “industria petrolera” del Estado, a consecuencia de lo cual, esas empresas operadoras podrían ser empresas públicas, privadas o mixtas, o sea, empresas derivadas de acuerdos de sociedad público-privado.

En tal sentido, y aun cuando volveremos después sobre este aspecto, es importante recordar que en Venezuela se considera empresa pública a toda sociedad en cuyo capital el Estado (a través de cualquier órgano o ente), tenga una participación, cuando menos, mayor al cincuenta por ciento (50%), de conformidad con el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Ahora bien, el capital social de las empresas públicas puede pertenecer exclusivamente al Estado o puede pertenecer al Estado y a la iniciativa privada, siempre y cuando la participación de ésta sea inferior

---

<sup>21</sup>El citado artículo 303 alude, en dos oportunidades, a empresas operadoras. La primera oportunidad es cuando señala que el ente de exclusiva propiedad de la República debe encargarse del “manejo de la industria petrolera”. Razonablemente, esto implica que debe haber empresas operadoras manejadas por PDVSA o por el ente creado a tales efectos, que serían en consecuencia empresas operadoras públicas. La segunda oportunidad es cuando exceptúa de la regla que exige la participación exclusiva de la República a las “*filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela*”. Esto permite abrir a la inversión privada el capital social de esas empresas operadoras públicas, pero ello, sin embargo, debe mantener el principio según el cual debe existir una industria petrolera manejada por PDVSA. Respecto de las filiales de PDVSA existentes en 1999, en todo caso, el citado artículo no puede impedir la decisión de PDVSA de cesar en el ejercicio de actividades asumidas por sus empresas filiales operadoras, pues la Constitución en modo alguno puede impedir la gestión económica de PDVSA.

al cincuenta por ciento (50%). Las empresas públicas en las cuales el sector privado tiene una participación accionarial minoritaria se denominan empresas mixtas. Si el sector privado tiene una participación superior al cincuenta por ciento (50%), se tratará de empresas privadas de participación estatal.

Por ello, una posible interpretación del artículo 303 constitucional es que éste solo impone dos deberes: (i) PDVSA –o el ente de que se trate- debe ser de la exclusiva propiedad de la República, lo que implica que PDVSA debe ser una sociedad cuyo capital social pertenezca exclusivamente a la República, y (ii) que PDVSA debe actuar como empresa de control de empresas públicas operadoras, las cuales serían así la “industria petrolera” que es “manejada” por PDVSA. Este deber se cumple en la medida en que PDVSA sea accionista de, por lo menos, más del cincuenta por ciento (50%) de tales empresas operadoras, pues la Constitución no exige la propiedad pública exclusiva sobre empresas operadoras. Más allá de este segundo mandato, la Constitución permite la participación privada en empresas operadoras, con exclusividad o en asociación con el Estado, a través de empresas mixtas o empresas privadas de participación pública, las cuales no serían así parte de la “industria petrolera” que debe ser “manejada” por PDVSA.

#### **4. La regulación legal de los hidrocarburos. La distinción entre hidrocarburos gaseosos e hidrocarburos no gaseosos**

La regulación del sector de hidrocarburos exige distinguir dos grandes sectores: el gas natural no asociado y el resto de hidrocarburos, incluyendo a gas asociado.

##### **a) Esquema regulatorio básico de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseoso**

Los hidrocarburos gaseosos no asociados a yacimientos de petróleo se rigen por la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos de 1999. Tal Ley, como en su momento lo explicamos, se inspiró en la reforma de la regulación del gas natural en Europa<sup>22</sup>. Como resultado de lo anterior, la Ley no declaró la reserva sobre las actividades regidas por ella, las cuales pueden ser

---

<sup>22</sup> Cfr.: HERNÁNDEZ G., 2002, p. 907 y ss. Sobre el modelo europeo, entre otros, vid. ARIÑO ORTIZ, 1999, p. 209 y ss.



directamente gestionadas por la inversión privada a través de licencias. Ciertamente, las empresas públicas –filiales de PDVSA- pueden gestionar esas actividades, como en efecto ocurre<sup>23</sup>, pero no hay en la Ley ninguna norma que reserve esas actividades al Estado, lo que quiere decir que se trata de actividades que pueden ser libremente emprendidas por la iniciativa privada. Por ello, en la evolución de la regulación de los hidrocarburos en Venezuela, esta Ley representa un hito importante, pues el Estado asumió la ordenación jurídica de hidrocarburos a partir de un modelo que no está basado en la reserva estatal<sup>24</sup>.

De esa manera, la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos descansa sobre dos grandes principios:

- En primer lugar, la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos es una Ley de liberalización de ese mercado, desde que su objetivo central es la promoción y estímulo de la inversión privada. La Ley –señala su exposición de motivos- da “mayor oportunidad al sector privado nacional y extranjero de participar en todas las fases y actividades relativas a esta industria”, enfatizando además que “se abre más la posibilidad a los inversionistas de actuar en este sector”. Esta liberalización encuentra diversos fundamentos jurídicos; principalmente, el artículo 58 que derogó la reserva sobre el gas natural. Estimamos que esa cláusula derogatoria eliminó la reserva que, sobre este mercado, derivaba del anterior régimen jurídico. Y así lo reconoce insistentemente la propia Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, al recalcar que los particulares tienen el derecho a ejercer las actividades que comprenden a tal mercado, derecho que se entiende, ahora, propio de los operadores económicos privados (Cfr.: artículo 2) como derivación del derecho fundamental de libertad económica (artículo 112 constitucional).

- En segundo lugar, otro de los objetivos de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos era remediar los perjuicios que, derivados del confuso régimen anterior, atentaban contra la adecuada estabilidad institucional del mercado de los hidrocarburos gaseosos. La concurrencia de Leyes en la materia “ha dificultado la aplicación de las mismas, toda vez que

---

<sup>23</sup> Sobre la concurrencia de filiales de PDVSA y empresas privadas bajo régimen de licencia, vid. Informe de gestión anual 2016, p. 60.

<sup>24</sup> Lo que sigue es un resumen del análisis más amplio de la Ley que realizamos en HERNÁNDEZ G., 2006, p. 568 y ss.

entre sí han venido derogándose expresa o tácitamente o colidiendo sus disposiciones” (exposición de motivos de la Ley).

Por lo anterior, la gran novedad de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos es que ella no reservó al Estado ninguna de las actividades allí comprendidas, incluyendo las actividades primarias, o sea, la exploración y explotación de hidrocarburos gaseosos no asociados. No obstante, esta conclusión no ha sido pacífica en la doctrina venezolana, pues algunos autores –D. Bermúdez, Boscán de Ruesta- opinan que la Ley sí mantiene la reserva sobre las actividades de exploración y explotación, conclusión que se afirma a partir de la declaratoria de bienes del dominio público que recaerá sobre los yacimientos de hidrocarburos, según el artículo 12 de la Ley.

No compartimos esa conclusión, pues por un lado, la reserva de actividades económicas al Estado debe provenir de una norma legal expresa, siendo que esa norma no está presente en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos. Además, la calificación de los yacimientos de hidrocarburos como bienes del dominio público no entraña la reserva de las actividades de exploración y explotación. La única consecuencia de esa calificación es que el Estado debe asignar derechos de uso sobre los yacimientos, cuyo aprovechamiento podrá ser emprendido directamente por la iniciativa privada<sup>25</sup>.

En apoyo a la tesis según la cual las actividades reguladas por la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos no se encuentran reservadas al Estado, encontramos al artículo 2 de esa Ley, según el cual, las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos gaseosos no asociados podrán ser realizadas por el “Estado directamente o mediante entes de su propiedad o por personas privadas nacionales o extranjeras, con o sin la participación del Estado”. Se reconoce en estos términos que todos los particulares tienen el derecho a dedicarse a la actividad de exploración y explotación “de su preferencia” (artículo 112 constitucional), según las limitaciones que deriven expresamente de la Ley.

La realización de actividades de exploración y explotación, incluyendo la “producción, recolección, separación, compresión y tratamiento” de hidrocarburos gaseosos se sujeta a la obtención de un título habilitante

---

<sup>25</sup> La posición de Isabel Boscán de Ruesta (2002, p. 138 y ss). Por su parte, Diógenes Bermúdez (2007, p. 45 y ss) concluye que *“las actividades de exploración y producción no pueden considerarse actividades propias de los particulares, ya que suponen la explotación de bienes del dominio público de la República, constituidos por los yacimientos de hidrocarburos de cualquier naturaleza”*.

calificado como licencia. Estas licencias “confieren el derecho para ejercer las actividades de exploración y explotación” así como “las actividades inherentes al proyecto al cual dichos hidrocarburos sean destinados, sin perjuicio del registro del proyecto” (artículos 25 y 26). El régimen jurídico de estos títulos está contenido en el artículo 24, que enumera las condiciones generales a las que éstos quedarán sujetos, las cuales aplican dentro de un área geográfica exclusiva (artículo 20 del Reglamento de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos). A fin de promover la concurrencia, se ha dispuesto como principio general la licitación pública para seleccionar a la empresa que podrá efectuar estas actividades (artículo 21)<sup>26</sup>.

Los principios básicos sobre los que se asientan las actividades de exploración y explotación son también aplicables a las actividades aguas abajo de aprovechamiento industrial y comercial de los hidrocarburos gaseosos, las cuales pueden ser desarrolladas tanto por el Estado como por los particulares (artículo 22 eiusdem). Trátense de actividades económicas no reservadas al Estado, pero sometidas a una peculiar regulación que variará según cada tipo de actividad.

Así, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos establece, grosso modo, las actividades que hemos calificado como aprovechamiento: recolección; almacenamiento; procesamiento; industrialización; transporte; distribución; comercio interior y exterior, conceptos técnicos definidos en el artículo 2 del Reglamento. Como hemos

---

<sup>26</sup> En nuestra opinión, las licencias son actos autorizatorios, pues la iniciativa privada tiene el derecho a emprender actividades de exploración y explotación. A su vez, esas licencias asignan derechos de uso sobre los yacimientos. De ello resulta que se trata de títulos habilitantes mixtos, pues además de autorizar el ejercicio del derecho de libertad de empresa, asignan derechos de uso sobre bienes del dominio público, como los yacimientos. Este aspecto es tratado confusamente en la Ley.

indicado, cada una de estas actividades tendrá un régimen especial según sea el hidrocarburo gaseoso que aprovechen<sup>27</sup>.

En resumen, el mercado de los hidrocarburos gaseosos se configura como un sector regulado, para lo cual el artículo 36 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos creó una Administración Sectorial, de escasa autonomía respecto del Gobierno Nacional, denominada “Ente Nacional del Gas (ENAGAS)”. Esta regulación abarca incluso a la libertad de precio, en tanto la Administración Pública quedó facultada “para determinar los precios de los hidrocarburos gaseosos desde los centros de producción y procesamiento, atendiendo principios de equidad” (artículo 12), principio especificado en relación con las actividades de almacenamiento, transporte y distribución (artículo 13). Habrá que entender, sin embargo, que en relación con las actividades de transporte y distribución este régimen regulatorio es transitorio, pues regirá “mientras no existan condiciones de competencia efectiva” (artículo 37.6).

#### b) Esquema regulatorio básico de la Ley Orgánica de Hidrocarburos

La Ley Orgánica de Hidrocarburos, de 2001, parte de la división entre actividades aguas arriba y aguas abajo. Respecto de las primeras, la Ley estableció la reserva rígida al Estado, al disponer que esas actividades (que incluyen al gas asociado) solo pueden ser efectuadas por el Estado, directamente, o a través de entes por él contralados, incluyendo a las empresas mixtas, que son sociedades mercantiles cuyo capital social debe pertenecer mayoritariamente al Estado. Respecto de las actividades aguas

---

<sup>27</sup> Hay cuatro tipos de actividades aguas abajo que son reguladas de manera dispersa. En *primer lugar*, encontramos el aprovechamiento del gas natural, que se rige por principios y reglas especiales, según sea el destino que se dé a tal hidrocarburo, conforme a la ilustrativa clasificación que aporta el artículo 2 del Reglamento: gas industrial; gas comercial y gas doméstico. En *segundo lugar*, se incluyen a las actividades de aprovechamiento sobre los gases líquidos, y en este sentido deberán comprenderse el procesamiento, almacenamiento, transporte y comercialización, en relación con los Gases Naturales Líquidos (GNL) (artículo 2 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos y 75 del Reglamento) y los Gases Licuados de Petróleo (GLP) (artículo 2 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos y 78 del Reglamento). En *tercer lugar*, la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (artículos 30 y 31) ha establecido un tratamiento especial para la actividad de industrialización, esto es, “*los procesos necesarios para (la)... transformación química, física o físico-química, con el fin de obtener productos de mayor valor agregado*” (artículo 84 del Reglamento). Por último, y en *cuarto lugar*, de manera muy incidental el Reglamento de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (artículos 64 y 65) regula la *gestión técnica*, esto es, la coordinación de las diferentes actividades que se efectúan a través de las redes de transporte y distribución.

abajo, la Ley sí reconoció el derecho de la iniciativa privada a emprender tales actividades. Esto supuso una importante modificación del marco regulatorio de la nacionalización, pues mientras la nacionalización se basó en la reserva en bloque de todo el sector, la Ley Orgánica de Hidrocarburos limitó esa reserva a las actividades aguas arriba, aun cuando reformas posteriores –que serán tratadas más adelante– ampliaron la reserva sobre ciertas actividades aguas abajo<sup>28</sup>.

La norma básica en este sentido es el artículo 9 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, de acuerdo con el cual “las actividades relativas a la exploración en busca de yacimientos de los hidrocarburos comprendidos en este Decreto Ley, a la extracción de ellos en estado natural, a su recolección, transporte y almacenamiento iniciales, se denominan actividades primarias a los efectos de este Decreto Ley”. Tales actividades primarias están reservadas al Estado de acuerdo con el citado artículo 9.

Esto quiere decir que las actividades primarias no pueden ser realizadas libremente por la iniciativa privada. Por el contrario, de acuerdo con la Ley Orgánica de Hidrocarburos, esas actividades únicamente podrán ser realizadas por el Estado, a través de tres vehículos<sup>29</sup>: (i) el Poder Ejecutivo Nacional; (ii) empresas públicas de la exclusiva propiedad de la República y (iii) empresas mixtas, en las cuales el Estado debe tener una participación accionarial mayoritaria. Esto quiere decir que, conforme al artículo 22, las empresas que pueden realizar actividades primarias, o sea, las empresas operadoras, solo pueden ser de dos tipos: (a) empresas de propiedad

---

<sup>28</sup> Seguimos aquí lo tratado en HERNÁNDEZ G., 2006, p. 463 y ss.

<sup>29</sup> Dispone el artículo 27 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos que “el Ejecutivo Nacional podrá mediante decreto en Consejo de Ministros, crear empresas de la exclusiva propiedad del Estado para realizar las actividades establecidas en este Decreto Ley y adoptar para ellas las formas jurídicas que considere convenientes, incluida la de sociedad anónima con un solo socio”. El artículo 28 permite que estas empresas públicas –cuyo accionista es la República– creen a su vez otras empresas públicas. Además, el artículo 22 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos señala en este sentido que la gestión de las actividades primarias podrá efectuarse mediante empresas en las que el Ejecutivo Nacional “tenga control de sus decisiones, por mantener una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social”, esto es, las empresas mixtas.

exclusiva del Estado y (b) empresas mixtas bajo el control accionarial mayoritario del Estado<sup>30</sup>.

Esto quiere decir que la iniciativa privada no puede gestionar directamente en las actividades primarias, en tanto solo podrá participar como accionista minoritario de las empresas mixtas creadas por el Poder Ejecutivo<sup>31</sup>. La participación accionarial de la inversión privada no puede, por ello, desvirtuar los dos principios que derivan del artículo 22 de la Ley, esto es, (i) que la Administración debe tener control de las decisiones de las empresas operadoras y (ii) que la Administración debe mantener “una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social”. Al tenor de estas disposiciones debe concluirse que la gestión de las empresas mixtas será siempre una gestión pública, pues la Administración deberá tener el control sobre las decisiones de la empresa y la titularidad de más del cincuenta por ciento (50%) de sus acciones. Esto, además, permite concluir que en realidad, las empresas mixtas son empresas públicas, sometidas por ello a todo el bloque normativo que rige al sector público, incluyendo los procesos de procura regulados en la Ley de Contrataciones Públicas<sup>32</sup>.

Para este fin, el inversionista privado debe suscribir el contrato de sociedad con el Estado, o el ente público que éste designe para actuar como accionista mayoritario. En cualquier caso, el accionista privado no podrá

---

<sup>30</sup>Según PDVSA, existen actualmente 57 empresas mixtas, concentradas fundamentalmente Faja Petrolífera del Orinoco, en la cual se extrae petróleo extrapesado. Una buena parte de esas empresas fueron creadas en 2006, en el marco de la política que el Gobierno implementó para obligar a contratistas privados a “migrar” a la condición de accionistas minoritarios de PDVSA, política a la cual nos referimos más adelante. Cfr.: Informe de gestión anual 2016, p. 55 y ss.

<sup>31</sup> Lo anterior corrobora que la gestión de las actividades primarias a través de empresas mixtas puede reconducirse a las formas de gestión directa, en tanto se trata en realidad de empresas públicas. Sala Arquer, al estudiar las empresas mixtas, alude a los casos en los cuales la participación del sector privado es minoritaria –denominando a los accionistas privados *sleeping partners*- de forma tal que la gestión llevada a cabo por esas empresas puede ser reputada como gestión pública (ARQUER; MANUEL, 1996, p. 233 y ss.).

<sup>32</sup> Las llamadas empresas mixtas son, en realidad, empresas públicas. En efecto, dispone el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que son empresas públicas (o empresas del Estado) las sociedades mercantiles en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social. Si la Administración debe tener, al menos, más del cincuenta por ciento (50%) del capital social de las empresas mixtas, puede afirmarse que éstas son empresas del Estado. Con lo cual, ellas se rigen por las Leyes administrativas que regulan al sector público, incluyendo la Ley de Contrataciones Públicas, que entre otras materias, rige al procedimiento de procura.

tener control sobre la gestión de la empresa mixta, en tanto ésta, como ya vimos, deberá obrar bajo el control del Estado, de igual manera que el resto de empresas públicas. A tales efectos, el artículo 33 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos sometió al control previo de la Asamblea Nacional la constitución de empresas mixtas, control que la reforma de la Ley del 2006 extendió a cualquier modificación de tal contrato.

La Ley dispone, en este sentido, que la selección de los inversionistas privados que actuarán como socios minoritarios de la empresa mixta se efectuará conforme a dos procedimientos pautados en su artículo 37. Así, el principio general es que la Administración deberá iniciar procedimientos licitatorios regidos por los principios de igualdad, concurrencia y publicidad. Excepcionalmente, cuando medien “razones de interés público o por circunstancias especiales de las actividades” la selección del particular o particulares beneficiarios se podrá realizar directamente.

Por su parte, las actividades aguas abajo quedaron sometidas a un régimen completamente distinto en la Ley, al reconocerse el derecho de la iniciativa privada a emprender directamente esas actividades, las cuales, en consecuencia, no fueron reservadas al Estado<sup>33</sup>. Así, el artículo 10 reconoce que las actividades relativas a la destilación, purificación y transformación de hidrocarburos pueden ser realizadas por el Estado y los particulares, conjunta o separadamente. A tal fin, la Ley reguló dos títulos habilitantes que permiten a la iniciativa privada emprender dichas actividades: el permiso, que rige de manera general (artículo 53) y la licencia, que rige para la actividad de refinación (artículo 12).

Por su parte, las actividades de comercialización fueron reguladas en la Ley a partir del principio de libertad de comercio, el cual, sin embargo, solo rige para productos derivados. Por el contrario, de conformidad con el artículo 57, la comercialización de hidrocarburos naturales (y de los productos derivados determinados por el Ejecutivo Nacional) sólo podrá ser realizada por el Estado. Para aclarar este aspecto, el citado artículo 57 fue

---

<sup>33</sup> Las actividades aguas abajo, según el artículo 49, comprenden a “las actividades de separación, destilación, purificación; conversión, mezcla y transformación de los mismos, realizadas con el propósito de añadir valor a dichas sustancias mediante la obtención de especialidades de petróleo u otros derivados de hidrocarburos”. Por su parte, el artículo 57 define las actividades comerciales de la siguiente manera: “las actividades de comercialización a que se refiere este Decreto Ley, comprenden el comercio interior y el comercio exterior, tanto de los hidrocarburos naturales, como de sus productos derivados”.

reformado en 2006, a los fines de ratificar que los hidrocarburos naturales no pueden ser comercializados por la iniciativa privada.

Cabe aclarar que el artículo 59 de la Ley permite al Estado regular, con mayor intensidad, la comercialización de ciertos productos derivados mediante “obligaciones de servicio público”, lo que se extiende al control de su precio. Pero ello no impide la gestión directa de tales actividades por la iniciativa privada<sup>34</sup>. En tal sentido, cuando la iniciativa privada emprenda la actividad de comercialización, deberá obtener el “permiso de comercialización” (artículo 57)<sup>35</sup>.

Como se observa, el sector de hidrocarburos, respecto de las actividades aguas abajo, se configuró como un sector regulado, mientras que aguas arriba se configuró como un sector reservado al Estado. En todo caso, y a diferencia de la regulación del gas, no hay en la Ley una Administración Sectorial, pues la supervisión del sector fue confiada al Gobierno Nacional, a quien corresponde también la designación de los administradores de PDVSA.

## **5. El avance del modelo estatista sobre el sector: las reservas y expropiaciones ejecutadas a partir de 2006. El dogma de las empresas mixtas**

En el año 2005 el Gobierno decidió adoptar, como modelo económico, el llamado socialismo del siglo XXI, caracterizado por la hegemonía del Estado en la economía, tanto en su rol de regulador como de empresario. Asimismo, se fortaleció la iniciativa económica comunitaria, desarrollada a través de formas asociativas dirigidas y controladas por el Estado, en lo que se llamó “sistema económico comunal”. Junto a lo anterior, el Gobierno organizó un conjunto de programas sociales directamente dependientes de la Presidencia de la República, denominados “misiones”. Estos cambios

---

<sup>34</sup> Para lo cual, el artículo 60 de la Ley dispone que “constituyen un servicio público las actividades de suministro, almacenamiento, transporte, distribución y expendio de los productos derivados de los hidrocarburos” señalados por el Ejecutivo Nacional conforme al artículo 59. Esta calificación de “servicio público” pretende realzar la mayor regulación de estas actividades, en cuanto a las condiciones de regularidad, igualdad, calidad y accesibilidad bajo las cuales éstas son atendidas. El mejor ejemplo lo constituye la comercialización de gasolina, considerada una actividad de servicio público y sometida a un control de precio muy inferior a sus costos de producción, todo lo cual se traduce en importantes subsidios indirectos. Según los *Estados Financieros Consolidados* del ejercicio 2016 de PDVSA y sus filiales, el subsidio por gasolina alcanzó, en ese año, US\$ 5.726 millones.

<sup>35</sup> Véase, entre otros, a ARAUJO-JUÁREZ, 2005, p. 19 y ss. y BREWER-CARÍAS, 2005.



afectaron a la iniciativa económica privada, cuya libertad se vio cercenada no solo por la creciente regulación implementada, sino además, por una errática política de ocupaciones y expropiaciones arbitrarias<sup>36</sup>.

Este modelo del socialismo del siglo XXI incidió en el sector de hidrocarburos desde dos perspectivas distintas: (i) la eliminación de la autonomía técnica de PDVSA y sus empresas filiales, que fueron empleadas como instrumentos políticos del Gobierno, y (ii) la ejecución de una arbitraria política de expropiaciones dentro del sector.

Así, por un lado, el Gobierno eliminó toda autonomía técnica de PDVSA, al punto de convertir a ésta en mero instrumento para la consecución de los objetivos políticos del socialismo del siglo XXI<sup>37</sup>. Para ello, el Gobierno acudió a cuatro políticas: (a) asignó a PDVSA obligaciones enmarcadas en acuerdos internacionales suscritos por la República<sup>38</sup>; (b) asignó a PDVSA obligaciones relacionadas con “aportes sociales” para los programas del Gobierno, que incluyeron la realización de actividades no-petroleras por medio de filiales de PDVSA<sup>39</sup>; (c) se crearon mecanismos poco transparentes para desviar los ingresos petroleros generados por PDVSA a fondos extra-presupuestarios contralados discrecionalmente por el

---

<sup>36</sup> Antes hemos analizado críticamente ese modelo en HERNÁNDEZ G., 2008.

<sup>37</sup> Para ello, el Gobierno aludió a la “Nueva PDVSA”, para justificar la eliminación de la autonomía técnica de esa empresa y su completa subordinación a las políticas del socialismo del siglo XXI. Cfr.: RONDÓN DE SANSÓ, 2008, p. 379 y ss.

<sup>38</sup> El modelo del socialismo del siglo XXI llevó al Gobierno a proponer una “nueva geo-política”, lo que se tradujo en acuerdos internacionales de cooperación económica, por ejemplo, suscritos en especial con países del Caribe, de Sudamérica y China. Dentro de esos acuerdos, que fueron celebrados por la República, se incluyeron convenios de cooperación energética y contratos de financiamiento en el marco de los cuales PDVSA –mediante sus filiales- fue obligada a suministrar petróleo a terceras partes, bajo las condiciones definidas en esos acuerdos internacionales. Cfr.: CARMONA, 2016, p. 177 y ss.

<sup>39</sup> De esa manera, PDVSA fue obligada a realizar aportes económicos a favor de esos programas sociales del Gobierno, y además, fue obligada a crear filiales para atender actividades no-petroleras, como la dotación de vivienda. Cfr.: RONDÓN DE SANSÓ, 2008. Para 2016, PDVSA anunció que transferiría las acciones de esas filiales no-petroleras a otros órganos o entes del sector público, lo que puede entenderse como un reconocimiento de la ineficiencia de esta política, que dispersó los objetivos de PDVSA. Cfr.: Informe de gestión anual 2016, p. 22.

Gobierno<sup>40</sup>, y en general, (d) el Gobierno Nacional asumió la gestión de PDVSA, que quedó integrada políticamente al Gobierno, sin ningún tipo de autonomía.

Por el otro lado, el Gobierno redujo los cauces de la inversión privada en el sector a través de una arbitraria política de expropiaciones. De esa manera, los contratos suscritos durante la “apertura petrolera” fueron convertidos, forzosamente, en contratos de sociedad para la constitución de empresas mixtas. Los inversionistas que no lograron un acuerdo con el Gobierno para suscribir esos contratos fueron sometidos a procedimientos arbitrarios de expropiación de sus activos<sup>41</sup>. Además, mediante Leyes Orgánicas, se reservaron al Estado actividades aguas abajo, lo que derivó, en algunos casos, en expropiaciones igualmente arbitrarias<sup>42</sup>.

Estas políticas fueron ejecutadas durante un boom de los precios del petróleo, lo que permitió al Gobierno manejar cuantiosos recursos a través de los fondos extra-presupuestarios creados al efecto. Al mismo tiempo, el Gobierno incrementó la deuda pública, incluyendo la deuda de PDVSA, para poder atender el creciente gasto público. Asimismo, debido al control de precio instaurado en 2003, la bonanza petrolera permitió subsidiar las importaciones mediante la asignación de dólares preferenciales (SALMERÓN, 2013).

---

<sup>40</sup> El modelo del socialismo del siglo XXI se caracterizó por la ruptura del principio de unidad del tesoro, al crearse fondos extra-presupuestarios, o sea, fondos patrimoniales separados del presupuesto de la Nación, en violación al principio de unidad del tesoro. El mejor ejemplo es el Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN), el cual actúa como un fondo presupuestario independiente, al cual PDVSA fue obligada aportar porciones importantes de los ingresos en divisas derivadas de las exportaciones petroleras. Cfr.: CARMONA, 2016. Véase en general a RACHADELL; MANUEL, 2015, p. 438 y ss.

<sup>41</sup> Esto se logró a través del llamado proceso de “migración”, a través del cual los contratistas privados de los acuerdos suscritos durante la “apertura petrolera” fueron obligados a “migrar” al esquema de empresas mixtas, mediante la celebración del correspondiente contrato de sociedad y la creación de la sociedad mercantil, en la cual PDVSA –por medio de sus filiales- asumió la participación accionarial mayoritaria. Cfr.: BREWER-CARIAS, 2007. Véanse igualmente nuestros comentarios en HERNÁNDEZ G., 2006, p. 41 y ss. La justificación de esta política en RONDÓN DE SANSÓ, 2008, p. 352 y ss. De la autora, también, vid. RONDÓN DE SANSÓ, 2014, p. 17 y ss.

<sup>42</sup> En 2008 se dictó la Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de los Combustibles Líquidos y en 2009 se dictó la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de Hidrocarburos. En esos casos se reservaron actividades del sector al Estado y, particularmente en el segundo caso, se adelantó una errática y arbitraria política de expropiación.

La caída de los precios del petróleo, para el 2014, evidenció los estragos de este modelo. Así, la gobernanza de PDVSA fue notablemente deteriorada, lo que se tradujo en la caída de la producción petrolera. Esto afectó todavía más los ingresos petroleros, todo lo cual degeneró en la drástica caída de las importaciones y, consecuentemente, en una crisis económica signada por el desabastecimiento, la escasez y la inflación, ante la dependencia de la economía venezolana a las importaciones promovida en el marco el modelo socialista<sup>43</sup>.

## 6. A modo de recapitulación: el Petro-Estado en Venezuela

Luego de la nacionalización petrolera de 1975, Venezuela se organizó como un Petro-Estado (KARL, 1997), es decir, como un Estado que es propietario de los yacimientos y de las actividades del sector, a resultas de lo cual capta la totalidad del ingreso petrolero, el cual constituye el ingreso determinante de las finanzas públicas. Por lo anterior, el Petro-Estado es resultado del arreglo institucional que permite al Estado captar la totalidad de los ingresos petroleros producidos por una industria que opera bajo su control<sup>44</sup>. Junto a ello, también debe considerarse que el petróleo, al ser la principal actividad económica, convierte a la economía venezolana en una economía rentista. Todo lo anterior, como ha concluido Diego Bautista Urbaneja, ha estructurado a la sociedad venezolana como una sociedad

---

<sup>43</sup>Véanse los estudios, antes citados, *Apocalypse Now Venezuela. Oil and Reconstruction y The Fall and Collapse of the Venezuelan Oil Sector*.

<sup>44</sup> Desde un punto de vista económico, se ha señalado que el ingreso de la actividad petrolera es para el Estado una renta, o sea, la renta petrolera, por cuanto la causa de ese ingreso es la propiedad pública sobre los yacimientos. De allí ha derivado el calificado “rentista”, para describir la existencia de cuantiosos ingresos derivados de la explotación de hidrocarburos, a través de actividades de capital intensivo, o sea, actividades que demandan altas inversiones en capital pero bajas inversiones en capital humano y, por ende, en esfuerzo productivo. Cfr.: BAPTISTA, 2012, p. 303 y ss. Jurídicamente, el ingreso petróleo que el Estado capta enteramente a partir de la nacionalización, tiene tres fuentes: (i) las regalías, así como las ventajas especiales, que es la remuneración que paga la empresa operadora a quien el Estado asigna derecho de uso sobre yacimientos de su propiedad; (ii) los impuestos, generales y especiales, que gravan a la actividad y (iii) los dividendos declarados y pagados por PDVSA a la República, que es su único accionista. Cfr.: CARMONA, 2016, p. 49 y ss. En estricto sentido, no todo ingreso petrolero es renta, pues los ingresos tributarios no se asocian con la propiedad estatal. Tradicionalmente, los ingresos por regalía y por impuesto sobre la renta representan la mayor porción de los ingresos petroleros. Cfr.: Informe de gestión anual 2016, p. 114.

reclamadora de renta, lo que socava hondamente los fundamentos republicanos necesarios para el efectivo funcionamiento del Estado de Derecho<sup>45</sup>.

Este Petro-Estado se ha basado en la *visión estatista* del sector de hidrocarburos, de acuerdo con la cual el desarrollo de ese sector es responsabilidad principal del Estado, lo que encuentra reflejo en la reserva rígida declarada por la Ley Orgánica de Hidrocarburos para las actividades primarias, y que luego del 2006 fue ampliada a ciertas actividades aguas abajo. La principal excepción a esta visión estatista la encontramos en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, en tanto ésta no partió de la reserva de ese sector al Estado<sup>46</sup>.

La visión del Petro-Estado, luego de los cambios de 2006, se subordinó completamente a los objetivos políticos del modelo socialista, lo que se tradujo en la eliminación de la autonomía técnica de PDVSA y sus empresas filiales, las cuales pasaron a ser meros instrumentos del Gobierno Nacional. Esto confundió los roles del Gobierno y PDVSA, promoviendo su politización, afectando su gobernanza y en suma, la producción petrolera.

De esa manera, la crisis económica agudizada a partir del 2014, puso en evidencia el colapso del modelo estatista desarrollo del siglo XXI y la incapacidad de PDVSA y sus empresas filiales de recuperar la producción petrolera en condiciones de eficiencia. Ante este panorama, luce justificado repensar el marco regulatorio del sector de los hidrocarburos, de lo cual nos ocuparemos en la sección siguiente.

---

<sup>45</sup> URBANEJA, 2013, p. XV y ss. La sociedad venezolana reclama renta, en el sentido que demanda –políticamente- la distribución de la renta petrolera que capta el Estado, aun cuando el Estado también distribuye la renta sin reclamo. En estas condiciones, el Estado no depende de la sociedad para procurar ingresos por medio de tributos; por el contrario, es la sociedad la depende del Estado, quien al captar la totalidad de los ingresos petroleros asume como función su distribución, típicamente, mediante la oferta de bienes y servicios, y a través de subsidios. Las bases institucionales del Estado de Derecho, por el contrario, requieren de una situación inversa, en la cual es el Estado quien depende de la sociedad a través del ejercicio de su poder tributario. En suma, el Petro-Estado impide el funcionamiento efectivo del Estado de Derecho, no solo por la dependencia de la sociedad al Estado sino además por la concentración de funciones en el Poder Ejecutivo, quien en suma, es quien capta y administra los ingresos petroleros.

<sup>46</sup> Otra excepción relevante es la reforma de 2015 de la *Ley Orgánica para el Desarrollo de las Actividades Petroquímicas*, cuyo artículo 14 permitió la creación de empresas con participación mayoritaria del sector privado.

## 7. Propuestas centrales de reforma de la regulación de hidrocarburos en Venezuela

### 7.1. El cambio de paradigma: hacia el desmontaje del Petro-Estado. Los diversos grados admisibles

La reforma de la regulación de los hidrocarburos, en nuestra opinión, debe partir de un cambio de paradigma: el **desmontaje del Petro-Estado**. Por ello entendemos el desmontaje del modelo estatista de desarrollo, en el cual, el Estado asume la definición y ejecución de las políticas públicas petroleras, marginando el rol de la inversión privada. Además, en tal condición, el Estado –a través del Poder Ejecutivo Nacional- capta la totalidad del ingreso petrolero, asumiendo como cometido su distribución a través de la Administración Pública, lo que genera incentivos para una gestión presupuestaria poco transparente e ineficiente, orientada hacia el paternalismo y el populismo.

Ahora bien, el desmontaje del Petro-Estado permite diversos grados, y por ello, diversas alternativas. Así, repasando los tres títulos jurídicos que conforman a Venezuela como un Petro-Estado, podemos apreciar cuáles son los posibles grados para el desmontaje del Petro-Estado.

- Así, el *primer* título jurídico en el cual se basa el Petro-Estado es la propiedad pública sobre los yacimientos, según se reconoce en el artículo 12 constitucional. Esto significa no solo que los yacimientos son propiedad pública, sino que además, al ser bienes del dominio público, solo pueden ser objeto de derechos de uso asignados por el propio Estado.

La forma de desmontar este título sería, por ende, la privatización de los yacimientos, esto es, su enajenación al sector privado, todo lo cual pasaría por la reforma del artículo 12 de la Constitución. Sin embargo, hemos de observar que en la historia de los hidrocarburos en Venezuela, la propiedad pública sobre los yacimientos ha sido una constante, a pesar de lo cual, el Petro-Estado es de reciente data. Esto quiere decir que la propiedad pública sobre los yacimientos no es una condición determinante para la configuración de Venezuela como Petro-Estado.

- El *segundo* título está basado en la reserva rígida sobre las actividades primarias declarada en la Ley Orgánica de Hidrocarburos y ampliada luego a ciertas actividades aguas abajo. Esta reserva implica que solo el Estado, por medio del Estado empresario, puede asumir estas

actividades, de forma tal que la inversión privada queda marginada al rol de accionista minoritario.

Para desmontar este título, se requiere derogar la reserva, reconociendo el derecho de libre iniciativa privada a emprender directamente actividades primarias. Eventualmente, podría también ser necesario privatizar las empresas públicas operadoras. Aquí, sin embargo, los artículos 302 y 303 establecen ciertas limitaciones que serán atendidas en la sección siguiente. Cabe en todo caso acotar que, a diferencia del título anterior, la reserva al Estado de la actividad primaria sí resulta determinante para la configuración del Petro-Estado, en la medida en que, a través de esa reserva y la propiedad pública sobre los factores de producción, el Estado – a través del Poder Ejecutivo- controla estas actividades y capta la totalidad de los ingresos petroleros.

- El *tercer* título tiene que ver con la disposición del ingreso petrolero que el Estado capta a través del Poder Ejecutivo. Como vimos, y según se reconoce ampliamente en la Constitución de 1999, el Estado asumió como cometido la distribución del ingreso petrolero captado, actividad que lleva a cabo a través de un expansivo sector público, compuesto por órganos y entes administrativos y, en especial, por empresas públicas.

Para desmontar este título, por ello, es preciso eliminar la capacidad del Poder Ejecutivo de disponer libremente de los ingresos petroleros para sufragar gastos públicos, lo que pasa no solo por formalizar el control presupuestario sobre el presupuesto (eliminando los fondos extra-presupuestarios), sino además, por regular el uso que pueda darse a tales ingresos. La disposición de los ingresos petroleros por el Poder Ejecutivo es, para nosotros, el factor determinante del Petro-Estado, en tanto es el poder de disposición sobre esos ingresos lo que afecta el funcionamiento el principio de separación de poderes, al propender al fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

No es necesario, aclaramos, aplicar conjuntamente las medidas antes señaladas. Por el contrario, ellas pueden intercambiarse e incluso, aplicarse de manera gradual. Como vimos, en todo caso, hay dos aspectos prioritarios que deberían atenderse: ampliar los cauces de la inversión privada y controlar el poder de disposición del ingreso petrolero por el Poder Ejecutivo. Sobre ello trataremos en las secciones siguientes.

## **7.2. Limitaciones constitucionales aplicables a la ampliación de los cauces de la inversión privada**

El desmontaje del Petro-Estado pasa, como vimos, por derogar la reserva sobre las actividades primarias, todo lo cual permitía su ejercicio por parte de la iniciativa privada con fundamento en el artículo 112 constitucional. En concreto, esto se lograría derogando la reserva al Estado prevista en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, adoptando un modelo similar al de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseoso, en la cual –como vimos- no se partió de la reserva sobre las actividades primas del gas no asociado. Una reforma similar habría que emprender respecto de las actividades aguas abajo que han sido reservadas<sup>47</sup>.

Logrado este objetivo, sería igualmente necesario regular, en una reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, la autorización a través de la cual se ejercería el acceso a las actividades primarias. En este sentido, el régimen jurídico de esa autorización debería ser desarrollado con mucha mayor claridad que la regulación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, cuyo impreciso tratamiento de las “licencias”, como vimos, ha generado cierta discusión en torno a la verdadera naturaleza jurídica de ese título habilitante.

No obstante, el derecho de la iniciativa privada a emprender actividades primarias requeriría del uso de yacimientos, que son bienes del dominio público por disposición constitucional. Hasta tanto esa condición no sea revisada mediante una reforma constitucional, la autorización que condicione el acceso a las actividades primarias deberá aparejar la asignación reglada de derechos de uso sobre yacimientos. Tomando en cuenta que estos yacimientos son recursos escasos –pues no es posible asignar derechos de uso ilimitados sobre un yacimiento- será necesario establecer, además, un mecanismo de *licitación pública* a través del cual la Administración, de manera objetiva, no-discriminatoria y transparente, pueda asignar derechos de uso a la iniciativa privada interesada en emprender actividades primarias.

El principal obstáculo para derogar la reserva de la Ley Orgánica de Hidrocarburos es el citado artículo 302 constitucional, pues como vimos, éste pudiese ser interpretado en el sentido que existe, por Constitución, una reserva sobre el sector petrolero, todo lo cual impediría derogar tal reserva.

---

<sup>47</sup> La derogatoria de la reserva, conocida también como “despublicación”, implica reconocer el derecho de la iniciativa privada a emprender las actividades primarias. Sobre el alcance de esta técnica, véase lo expuesto en HERNÁNDEZ G., 2004, p. 145.

Empero, ya vimos que el citado artículo 302 debe ser interpretado en el sentido que es al Legislador a quien corresponde definir el ámbito de las actividades reservadas al Estado, con lo cual, el Estado podría decidir derogar la reserva contenida en la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

### **7.3. La superación del modelo de empresas mixtas. La necesaria implementación de mecanismos de regulación que incentiven la iniciativa privada y flexibilicen la gestión de las empresas operadoras públicas**

Como pudimos ver, el régimen de las empresas mixtas no otorga incentivos claros a la inversión privada, pues ésta queda reducida al rol de accionista minoritario de una empresa controlada por el Estado que además, se equipara a una empresa pública y por ende, queda sometida a la regulación del sector público, incluyendo las normas sobre control fiscal (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Nacional de Control Fiscal) y particularmente, las normas sobre procura (Ley de Contrataciones Públicas). Esto último es determinante pues como regla las empresas mixtas quedan sometidas a los procedimientos de selección de contratistas de esa Ley, reduciendo la capacidad del accionista privado de gestionar la procura de las empresas mixtas.

Con lo cual, es necesario modificar este régimen, lo cual puede hacerse en dos sentidos distintos. Por un lado, es posible reformar el régimen jurídico de las empresas mixtas, para establecer la aplicación de reglas especiales que otorguen mayor flexibilidad a su gestión, especialmente, en cuanto al procedimiento de procura, reconociendo al accionista privado minoritario mayores responsabilidades en tal procedimiento<sup>48</sup>.

Por el otro lado, es posible ampliar los cauces de participación de la inversión privada en las actividades primarias. Aquí puede implementarse una política con distintos grados.

---

<sup>48</sup> Básicamente, es necesario crear un régimen jurídico especial para las empresas mixtas que, sin negar el control sobre el patrimonio público presente en esas sociedades, reconozca mayor flexibilidad, especialmente, en cuanto al procedimiento de procura, en el cual el inversionista privado debería tener mayor control. Así, la Ley de Contrataciones Públicas debería reformarse, a los fines de excluir de su ámbito a las empresas mixtas o, cuando menos, a los fines de garantizar un mayor control del accionista privado en el procedimiento de procura.



- Por un lado, y sin necesidad de reformar la Ley, PDVSA puede enajenar al sector privado las acciones que posee en empresas operadoras – públicas o mixtas- preservando sin embargo su control accionario, lo que técnicamente se logra con una participación superior al cincuenta punto uno por ciento (50,1%). Esto convertiría a todas las empresas operadoras en empresas mixtas.

- Modificando la Ley, para derogar la reserva existente, podría PDVSA enajenar al sector privado la totalidad de sus acciones en las empresas mixtas creadas a partir de 2006. Ya vimos que esas empresas mixtas operadoras no pueden considerarse como parte de la “industria petrolera” que, de acuerdo con el artículo 303 constitucional, debe ser “manejada” por PDVSA. Como resultado de ese cambio, las empresas mixtas pasarían a ser empresas operadoras privadas.

- Asimismo, y también bajo la señalada reforma de la Ley, podría examinarse la posibilidad de enajenar al sector privado la totalidad de las acciones de PDVSA en sus filiales que operan actividades primarias, Aquí el principal obstáculo, como vimos, es que puede considerarse que esas filiales –existentes para 1999- forman parte de la “industria petrolera” que de acuerdo con la Constitución debe ser “manejada” por PDVSA. Si esta interpretación prospera, PDVSA solo podría enajenar parcialmente sus acciones, pero preservando su control.

En la medida en que, bajo esta reforma, concurren empresas operadoras públicas y privadas, y a los fines de salvaguardar la libre competencia sería necesario introducir reformas orientadas a promover la competencia, en lo que se conoce como “neo-regulación”<sup>49</sup>. Esta nueva regulación debería orientarse a atender posibles fallos de mercado – derivados, en especial, de monopolios naturales- pero además, debería establecer reglas claras y racionales orientadas a la ordenación jurídica de

---

<sup>49</sup> La neo-regulación es la regulación económica adoptada de manera proporcional, que partiendo de los principios de menor intervención y subsidiariedad, se orienta a dos objetivos: garantizar el cumplimiento de condiciones básicas de acceso al mercado y atender los fallos de mercado, promoviendo condiciones de competencia efectiva. Cfr.: CRUZ FERRER, 2002, p. 136 y ss.

todas las actividades del sector, y que fomenten las diversas aristas de la libertad económica, en especial, la libertad de contratos<sup>50</sup>.

Además, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, y a los fines de una mayor armonización, pudiera incluso ser deseable unificar la regulación de todos los hidrocarburos en una sola Ley, que atendería, en todo caso, a las especiales condiciones técnicas de los distintos tipos de hidrocarburos presentes en Venezuela<sup>51</sup>. En especial, sería necesario establecer un marco fiscal flexible, que asegure su adecuación a las especificidades de cada proyecto<sup>52</sup>.

Esta nueva regulación deberá prestar especial atención al principio de separación entre el operador y regulador, pues en suma, las empresas privadas no podrían competir con las empresas públicas si éstas influyen además en la actividad de supervisión. A estos fines deberá crearse una

---

<sup>50</sup> La reforma de la regulación del sector de hidrocarburos debería ampliar la libertad de contratos, tanto respecto a los contratos que la Administración Pública puede celebrar como respecto de los contratos que pueden celebrar las empresas operadoras (públicas y privadas). Sin perjuicio de la aplicación de específicas normas de Derecho Administrativo, esos contratos deberían admitir la aplicación del Derecho Privado, reconociéndose incluso al arbitraje como mecanismo de solución de controversias. Estos cambios son compatibles con la vigente Ley de Contrataciones Públicas, en tanto las condiciones generales de contratación previstas en esa Ley no excluyen la aplicación del Derecho Privado. Por el contrario, bajo la visión estatista que predomina en la actualidad, todos los contratos del sector celebrados por la Administración Pública, y eventualmente por sus contratistas, tienden a calificarse como “contratos administrativos”, excluyéndose la aplicación del Derecho Privado y reduciéndose el alcance del arbitraje. Vid.: ARAUJO-JUÁREZ, 2011, p. 276 y ss.

<sup>51</sup> Así, la propuesta de unificación de la regulación de hidrocarburos dejaría a salvo la regulación especial para cada tipo de hidrocarburo, partiendo especialmente de los tres hidrocarburos que caracterizan al mercado venezolano: los hidrocarburos gaseosos; el petróleo extrapesado y pesado, y el resto de crudos (livianos y medianos). El petróleo extrapesado, focalizado la “Faja Petrolífera del Orinoco”, requiere importantes inversiones para su procesamiento, que difícilmente pueden alcanzarse en el esquema rígido de empresas mixtas. Cfr.: BELLORÍN, 2014, p. 236. En el marco del modelo socialista, el Gobierno solo ha promovido proyectos anclados en la visión estatista, que otorgan alcance marginal a la inversión privada, tal y como recientemente fue regulada en el Decreto N° 2.242, *mediante el cual se crea la zona de Desarrollo Estratégico Nacional Faja Petrolífera del Orinoco «Hugo Chávez»* (Gaceta Oficial N° 40.852, de 19 de febrero de 2016).

<sup>52</sup> Por marco fiscal entendemos el conjunto de contribuciones que las empresas operadoras deben pagar al Estado, básicamente, por concepto de regalías, ventajas especiales e impuestos. La regulación de hidrocarburos en Venezuela presenta un esquema rígido, con tasas de regalías e impuestos que difícilmente pueden adecuarse a cada proyecto. La nueva regulación debería reconocer la posibilidad de adoptar un marco más flexible que no desestime a la inversión privada. Este aspecto, sin embargo, no es tratado en este artículo.

Administración sectorial, encargada de la regulación integral del sector de hidrocarburos, garantizándose su autonomía frente al Gobierno<sup>53</sup>.

Por ello, en este esquema, las funciones del Estado sobre el sector de hidrocarburos, para favorecer la gobernanza (HULTS, 2012, p. 62 y ss.), quedarían diferenciadas en tres niveles: (i) la definición de políticas públicas a cargo del Gobierno; (ii) la gestión de las actividades, a cargo de empresas públicas que actúen en el marco del artículo 303 constitucional, en concurrencia con empresas privadas, y (iii) la supervisión del sector, a cargo de una Administración sectorial.

#### 7.4. El problema de los ingresos petroleros

Las medidas descritas anteriormente no toman en cuenta, sin embargo, los riesgos derivados de la disposición de los ingresos petroleros por el Gobierno Nacional. En efecto, ya explicamos que el artículo 303 constitucional exige no solo preservar PDVSA sino parte de las empresas públicas operadoras, con lo cual, la República percibiría ingresos por concepto de dividendos pagados por esas empresas públicas. Además, siempre percibiría ingresos por tributos y por regalías, contribuciones que aplican por igual a empresas operadoras públicas y privadas. Esto quiere decir que incluso abriendo el sector de hidrocarburos a la iniciativa privada, promoviendo además la privatización de empresas públicas operadoras, la República continuaría recibiendo ingresos petroleros.

En tal sentido, es importante recordar que de acuerdo con la Constitución, el Gobierno Nacional no puede usar a su arbitrio los ingresos petroleros. Así, la Constitución de 1999 contiene diversas técnicas que limitan el uso discrecional de la renta petrolera por el Gobierno Nacional. De acuerdo con el artículo 311: el ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.

Por su parte, de conformidad con el artículo 321:

Se establecerá por ley un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles nacional, regional y municipal, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Las

---

<sup>53</sup> A este esquema regulatorio nos hemos referido antes en HERNÁNDEZ G., 2004, p. 554 y ss.

reglas de funcionamiento del fondo tendrán como principios básicos la eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo

Cuando el citado artículo 321 alude a la “fluctuación de los ingresos ordinarios”, implícitamente está aludiendo a los ingresos ordinarios petroleros, que ante la variación del precio del petróleo devienen en ingresos fluctuantes<sup>54</sup>.

Junto a lo anterior, es preciso recordar que la distribución de la renta petrolera en fondos ajenos al presupuesto nacional, como se ha venido haciendo hasta ahora, contradice el principio constitucional de unidad del tesoro previsto en los artículos 311 y siguientes del Texto de 1999.

De esa manera, puede concluirse que el marco constitucional justifica el diseño de controles especiales sobre el Petro-Estado, orientados atender, cuando menos, una de sus consecuencias más perjudiciales: la autonomía económica del Estado que fortalece al Gobierno Nacional al otorgarle discrecionalidad para la utilización de la renta que capta. Tales controles impedirían el indebido fortalecimiento del Gobierno Nacional y además, evitarían las consecuencias económicas adversas de la expansión del gasto público a través de los ingresos petroleros que son empleados para políticas populistas y paternalistas. Una de las propuestas que se ha formulado, en este sentido, es crear un fondo especial con los ingresos petroleros que otorgue a los venezolanos –bajo ciertas condiciones- derecho a disposición sobre estos ingresos<sup>55</sup>. Más allá de las observaciones que tal propuesta merezca en cuanto a su viabilidad, ella pone en evidencia que las consecuencias adversas de la propiedad pública sobre los yacimientos e incluso, la figura del Estado empresario, pueden paliarse controlando el uso dado a los ingresos petroleros por parte del Gobierno Nacional<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> El fondo de estabilización macroeconómica fue en la práctica desmantelado, al darse preferencia a la distribución de los ingresos petroleros por medio de fondos extra-presupuestarios, como el FONDEN. Cfr.: CARMONA, 2016.

Véase la propuesta que, en torno a un “nuevo contrato fiscal”, formulan Rodríguez Sosa, Pedro Luis y Rodríguez Pardo, Luis Roberto (2013, p. 125 y ss).

<sup>56</sup> Escaparía de los límites de este trabajo analizar las distintas opciones que podrían implementarse. Nuestro interés más bien se circunscribe a aclarar que, bajo la Constitución, es posible establecer restricciones al uso dado a los ingresos petroleros, controlando su disposición abusiva y vinculando a los ciudadanos, de manera más directa, con tales ingresos, sin que ello implique crear mecanismos que fortalezcan la configuración de la sociedad venezolana como una sociedad reclamadora de renta.

## 7.5. Recapitulación

La reforma de la regulación de los hidrocarburos en Venezuela debe orientarse a diversos objetivos, que pasamos a recapitular:

- En *primer* lugar, es necesario recuperar la gobernanza de la Administración Pública Petrolera, fracturada como resultado de la politización de tal Administración en el marco de la implementación del modelo socialista. Respecto de PDVSA, ello pasa por rescatar su autonomía técnica, deslastrando a esa empresa y sus filiales de las actividades no-petroleras.

- En *segundo* lugar, es preciso incrementar los cauces de participación de la inversión privada, como condición necesaria para elevar la producción petrolera. Ello requiere la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, a los fines de derogar la reserva sobre actividades primarias, permitiendo su realización por la inversión privada, como sucede con las actividades primarias en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos. Para implementar ese objetivo deben definirse reglas claras sobre los controles aplicables al acceso a estas actividades, incluso, respecto de los hidrocarburos gaseosos, sin descartar la conveniencia de reagrupar la regulación de todos los hidrocarburos en una sola Ley.

- En *tercer* lugar, es preciso revisar la arbitraria política de expropiaciones y nacionalizaciones adoptadas en el sector, a fin de restablecer los derechos de propiedad vulnerados y reconocer cauces de participación de la inversión privada en actividades aguas abajo.

- En *cuarto* lugar, dentro de los límites previstos en la Constitución, deberá implementarse una política de ampliación de la inversión privada en el capital social de empresas públicas operadoras. Ello abarca –dentro de los límites constitucionales examinados- desde la privatización parcial de ese capital social a la inversión privada, hasta la privatización total de la participación accionarial del Estado en las empresas operadoras, incluyendo las empresas mixtas.

- En *cuarto* lugar, debe reformarse el régimen jurídico de las empresas mixtas, a los fines de establecer normas especiales de control que, sin descuidar la adecuada supervisión del uso del patrimonio público, aporten flexibilidad de las operaciones comerciales de esas empresas, especialmente en lo que respecta a la procura pública.

- Por último, y en *quinto* lugar, deben implementarse controles especiales sobre los ingresos petroleros, a los fines de evitar su arbitraria disposición por el Gobierno mediante políticas populistas y paternalistas

Todas estas reformas tienen un doble propósito: desmontar el Petro-Estado en Venezuela y establecer un nuevo marco institucional entre el Estado, los hidrocarburos y la sociedad, apalancado en una visión de desarrollo centrado en el ciudadano.

## 8. Referencias

AA.VV. **La apertura petrolera**. I Jornadas de Derecho de Oriente. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA): Caracas, 1997.

ARAUJO-JUÁREZ, José. **Derecho Administrativo General**. Acto y contrato administrativo, primera edición. Paredes: Caracas, 2011.

ARAUJO-JUÁREZ, José. **La reserva al Estado y la participación del sector privado en la industria petrolera en Venezuela**. Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos, Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar; DEL GUAYO, Iñigo. **La nueva regulación de las instalaciones en la Ley de Hidrocarburos y en la Directiva Europea del Gas**. Privatización y Liberalización de Servicios. Universidad Autónoma de Madrid, 1999.

ARNOLD; RALPH; *et al.* **Venezuela petrolera**. Primeros pasos. 1911-1916. Andrés Duarte Vivas Editor: Caracas, 2008.

ASIMISMO, Espinasa; RAMÓN Y SUCRE, Carlos. **The Fall and Collapse of the Venezuelan Oil Sector**, agosto de 2017.

BAPTISTA, Asdrúbal. **Itinerario por la economía política**. Ediciones IESA: Caracas, 2012.

BELLORÍN, Carlos. Régimen fiscal y contractual de los proyectos de la Faja Petrolífera del Orinoco. En: **Petróleo: bendición o maldición**. 100 años del Zumaque 1. La Hoja del Norte: Caracas, 2014.

BERMÚDEZ, Diógenes. **Régimen jurídico de los hidrocarburos gaseosos en Venezuela**. Editorial jurídica venezolana: Caracas, 2007.

BETANCOURT, Rómulo. **Venezuela, político y petróleo**. Monte Ávila Editores Latinoamericana: Caracas, 1999.

BOSCÁN DE RUESTA, Isabel. Consideraciones sobre la naturaleza legal de Petróleos de Venezuela, S.A. **Revista de Derecho Público**, n° 9, Caracas, 1982.

BREWER-CARÍAS, Allan. **Aspectos organizativos de la industria petrolera nacional en Venezuela**. Régimen jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela, Tomo I. Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela: Caracas, 1981.

BREWER-CARÍAS, Allan. **El régimen de participación de capital privado en las industrias petrolera y minera**: desnacionalización y técnicas de regulación a partir de la Constitución de 1999. VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías". El principio de legalidad y el ordenamiento jurídico-administrativo de la libertad económica, Tomo II. Caracas, 2005.

BREWER-CARÍAS, Allan. **Evolución del régimen legal de la economía 1939-1979**. Editorial Jurídica Venezolana: Caracas, 1980.

BREWER-CARÍAS, Allan. **Introducción al régimen jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela**. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. III, 1972-1979, Tomo I. Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela Caracas, 1981.

BREWER-CARÍAS, Allan. **La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano**, Tomo II. Editorial Jurídica Venezolana: Caracas, 2004.

BREWER-CARÍAS, Allan. La terminación anticipada y unilateral mediante Leyes de 2006 y 2007 de los convenios operativos y de asociación petroleros que permitan la participación del capital privado en las actividades primarias suscritos antes de 2002, **Revista de Derecho Público**, n° 109, Caracas, 2007.

CABALLERO ORTIZ, Jesús. **Las empresas públicas en el Derecho venezolano**. Editorial Jurídica Venezolana: Caracas, 1982.

CARMONA, Juan Cristóbal. **Actividad petrolera y finanzas públicas en Venezuela**. Academia de Ciencias Políticas y Sociales-Asociación Venezolana de Derecho Tributario: Caracas, 2016.

CARMONA, Juan Cristóbal. **Régimen jurídico de la actividad petrolera en Venezuela**. Academia de Ciencias Políticas y Sociales-Asociación Venezolana de Derecho Tributario: Caracas, 2016.

CRUZ FERRER, Juan de la. **Principios de regulación económica en la Unión Europea**. Instituto de Estudios Económicos: Madrid, 2002.

DUQUE CORREDOR, Román. **El Derecho de la nacionalización petrolera**. Editorial Jurídica Venezolana: Caracas, 1978.

GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael. **La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales**. Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo V. Civitas: Madrid, 1991.

GONZÁLEZ BERTI, Luis. **La nacionalización de la industria petrolera**. Editorial Jurídica Venezolana: Caracas, 1982.

GONZÁLEZ MIRANDA, Rufino. **Estudios acerca del régimen legal del petróleo en Venezuela**. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas, 1958.

HALFF, Antoine; et al. **Apocalypse Now**. Venezuela, Oil and Reconstruction, Columbia SIPA, Center of Global Energy Policy, julio de 2017.

HERNÁNDEZ DELFINO, Carlos. Carlos Andrés Pérez (Primer gobierno). En: **Tierra nuestra: 1498-2009**. Fundación Venezuela Positiva: Caracas, 2009.

HERNÁNDEZ G. José Ignacio. **El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos**. Academia de Ciencias Políticas y Sociales: Caracas, 2016.

HERNÁNDEZ G., José Ignacio. **Administración Pública, desarrollo y libertad en Venezuela**. FUNEDA: Caracas, 2012.

HERNÁNDEZ G., José Ignacio. **Derecho administrativo y regulación económica**. Editorial Jurídica Venezolana: Caracas, 2006.

HERNÁNDEZ G., José Ignacio. **La libertad de empresa y sus garantías jurídicas**. Estudio comparado del Derecho español y venezolano. IESA-FUNEDA: Caracas, 2004.

HERNÁNDEZ G., José Ignacio. **Reflexiones en torno a la migración de los convenios operativos al modelo de empresas mixtas**. Venamcham. Trabajos jurídicos II, Caracas, 2006.

HERNÁNDEZ G., José Ignacio. **Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socioeconómico en Venezuela**. FUNEDA, 2008.

HERNÁNDEZ G., José Ignacio. **Reflexiones sobre la nueva ordenación de los hidrocarburos gaseosos en Venezuela**. Separata de Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Colección Libros Homenaje número 7, Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2002.

HULTS, David. Hybrid governance: state Management of national oil companies. En: **Oil and Governance**. Cambridge, 2012.



KARL, Terry Lynn. **The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States** (versión electrónica). University of California Press: 1997.

KOMBLITH, Miriam; QUINTANA, Luken. Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez. **Revista Politeia**, Caracas, n. 10, Caracas, 1976.

KORNBLITH, Miriam. **La participación del Estado en los orígenes de la industria petrolera en Venezuela (1869-1910)**. CENDES, 1978.

LIEUWEN, Edwin. **Petroleum in Venezuela. A history**. University of California Press: Berkley and Los Angeles, 1954.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. **Derecho Administrativo Económico, Tomo I**. La Ley: Madrid, 1991.

MCBETH, B. S. **Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935**. Cambridge University Press, 1983.

RACHADELL, Manuel. **Evolución del Estado venezolano 1958-2015. De la conciliación al populismo autoritario**. Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA: Caracas, 2015.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. **El régimen jurídico de los hidrocarburos**. Caracas, 2008.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. **Empresas mixtas en el ámbito del régimen de los hidrocarburos en Venezuela**. Caracas, 2014.

RODRÍGUEZ SOSA; PEDRO LUIS Y RODRÍGUEZ PARDO; LUIS ROBERTO. **El Petróleo como instrumento del progreso**. IESA: Caracas, 2013.

RUESTA, Isabel Boscán de. **La actividad petrolera y la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos**. FUNEDA: Caracas, 2002.

SALA ARQUER, José Manuel. La empresa mixta como modo de gestión de los servicios públicos en la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, **Revista Española de Derecho Administrativo**, nº 90, 1996.

SALMERÓN, Víctor. **Petróleo y desmadre**. Editorial Alfa, 2013.

TABLANTE, Carlos; GUANIPA, Henry Jiménez. **Petróleo: bendición o maldición**. 100 años del Zumaque 1. La Hoja del Norte: Caracas, 2014.

TUGWELL, Franklin. **The politics of oil in Venezuela**. Stanford University Press, 1975.

TURUHPIAL, Héctor. **Teoría General y Régimen Jurídico del Dominio Público en Venezuela**. FUNEDA: Caracas, 2008.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO. **Venezuela 1914-2014**: cien años de industria petrolera, memoria de las XIII jornadas de historia y religión. UCAB-Konrad Adenauer Stiftung: Caracas, 2014.

URBANEJA, Diego Bautista. **La renta y el reclamo**. Editorial Alfa: Caracas, 2013.

VENEZUELA. **Informe de gestión anual 2016**.