

# Los conflictos alrededor del “cambio institucional” petrolero venezolano entre 1936 y 1943\* [Segunda parte]

## Conflicts around the Venezuelan oil “institutional change” between 1936 and 1943 [Second part]

Fabio Maldonado-Veloza\*\*

Recibido: 24 de noviembre de 2011

Aprobado: 6 de febrero de 2012

### Resumen

Los ministros Néstor Luis Pérez (1936-1938) y Manuel Rafael Egaña (1938-1941 y 1949) en el gobierno de López Contreras (1936-1941) hicieron importantes contribuciones al desarrollo del marco institucional petrolero después de muerte de Gómez en diciembre de 1935. La gestión de estos ministros tuvo que enfrentar las demandas que

---

\* Continuación de la Primera Parte publicada en el número anterior. Cómo citar este artículo: Maldonado, F. (2012). Los conflictos alrededor del “cambio institucional” petrolero venezolano entre 1936 y 1943. Revista CIFE, 14 (21), 297-337.

\*\* Corresponsable del Proyecto de Investigación “Historia Económica, Cambio Institucional y Desarrollo Capitalista en Venezuela (1936-1958)” junto con los profesores Ramón Rivas Aguilar, Rossana Hernández, Katty Díaz, Virginia Rondón y Luz Marina Rondón. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCHT), Universidad de los Andes, Código H-1027-06-06-AA, aprobado en la reunión del Directorio del 04-07 de fecha 5 de diciembre de 2007, 2007-2008. Una primera versión de esta investigación fue defendida en el *III Congreso Sudamericano de Historia, Simposio 22: “Estado, Petróleo e instituciones en Venezuela (1936-1958)”*, Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes, Mérida, Julio 19-21, 2007 y un resumen anticipado de ocho páginas fue publicado en Maldonado-Veloza (2011).

las compañías petroleras internacionales ejercieron en bloque contra la Nación desde 1937 a raíz de la promulgación de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1936. Con esa ley, el Estado intentó suprimir la exoneración de derecho de importación a las concesiones anteriores a esta. A pesar de que la Nación perdió todas las demandas entre 1938 y 1941, Pérez y Egaña lograron encontrar los mecanismos adecuados para compensar esas derrotas jurídicas formales. Con esos mecanismos informales, lograron promocionar los éxitos que desesperadamente necesitaba el Estado venezolano para configurar el cambio institucional que el país estaba pidiendo en cuanto a obligar a las compañías internacionales a someterse a un régimen de impuestos no específicamente petroleros (derechos de importación). Aquí se examina ese proceso que allanó el camino para el espectacular éxito de la posterior Ley de Hidrocarburos de 1943 desde el enfoque neo institucional de Douglass North.

**Palabras clave:** Neo institucionalismo, Douglass North, industria petrolera venezolana, historia económica.

**Clasificación JEL:** N46, N56, N76, H87, L51 y L71.

## Abstract

Néstor Luis Pérez (1936-1938) and Manuel Rafael Egaña (1938-1941 y 1949), Ministers under the government of López Contreras (1936-1941), did important contributions to the development of the oil institutional framework after Gómez died in December 1935. Their performances had to face the lawsuits of almost all the oil companies against the Venezuelan state since 1937 because the government had enacted the 1936 oil law. With this law, the Venezuelan state tried to suppress the free duties on imports that have prevailed before the law. Even though the Venezuelan state lost all the lawsuits, these Ministers did find the correct mechanisms to compensate the formal judicial fiasco. With these informal mechanisms, they got the success that the state needed in order to perform the institutional change that the country was asking for, in terms of compelling the oil companies to pay taxes not particularly related to the oil activities (import duties). This paper examines the whole process that got the spectacular success represented by the 1943 from the point of view of Douglass North's neo institutionalism.

**Keywords:** Neoinstitutionalism, Douglass North, Venezuelan oil industry, economic history.

**Classification JEL:** N46, N56, N76, H87, L51 y L71.

## 1. Las demandas de las compañías petroleras internacionales contra la Nación (1937-1941) (continuación)

Los argumentos “de fondo” de la primera sentencia (30 de abril de 1938).

Desechadas estas tres cuestiones previas en la parte introductoria de la sentencia, la Corte Federal y de Casación pasó a examinar los argumentos “de fondo” de la demanda, en relación con los cuales se tenían que tomar las decisiones respectivas. Las ideas que configuraron la sentencia podrían resumirse en una lista de siete argumentos:

- [1] Que las concesiones de la compañía se regían por las leyes de 1922 y 1925;
- [2] que el artículo 48° de esas leyes acordó a los concesionarios que se regían por estas la exoneración de derechos de importación de los productos que introdujeran al país para los trabajos que tenían el “derecho o las obligaciones de emprender, de conformidad con los artículos 13, 22, 27 y 31 y demás disposiciones pertinentes a la misma ley”;
- [3] que la ley vigente en abril de 1938 era la de 1936 y, por tanto, que el artículo 49° limitaba el derecho de exoneración a los productos que no se elaboraran en el país;
- [4] que, invocando ese artículo, el Ministerio de Fomento negó a la compañía la exoneración de los derechos de importación de algunos productos;
- [5] que el Ministerio de Fomento consideró que la fecha de la solicitud de esa exoneración fue posterior a la entrada en vigencia de la ley de 1936;
- [6] que el Ministerio de Fomento motivó su decisión basado en la interpretación de que el derecho del que gozaba la *Lago Petroleum Corporation* no podía considerarse propiamente como uno contractual, sino meramente legal y que, en consecuencia, estaba sujeto a las contingencias futuras como la promulgación de la ley de 1936;
- [7] que el Ministerio de Fomento interpretó que las nuevas disposiciones relacionadas con los impuestos fiscales de la ley de 1936 estaban más vinculadas con el derecho público que con el derecho privado y con su intento de proteger la industria nacional.

Oídas las partes, la Corte concluyó con base en las evidencias presentadas que, efectivamente, los contratos anteriores a la ley de 1936 no habían sido adaptados a ella, y pasó a interpretar que, en consecuencia, gozaban de los derechos establecidos en las leyes anteriores vigentes en el momento de su otorgamiento. Por lo tanto, declaró que la

compañía gozaba del beneficio de la exoneración de derechos de importación en los términos expresados en las leyes de 1922 y de 1925 y no en los términos de la ley de 1936.

Los argumentos de fondo sustentados por la Corte a favor de la firma *Lago Petroleum Corporation* fueron los siguientes:

- [1] Que la propia ley de 1936, en su artículo 80°, dejó bien establecido que los derechos adquiridos de los contratos anteriores que no habían sido adaptados a esa ley se respetaban:

Artículo 80. Las obligaciones y derechos de los que gocen de contratos o concesiones anteriores que no sean adaptados a esta ley, *seguirán siendo las que en los mismos contratos o concesiones se establezcan o se deduzcan de las leyes vigentes al tiempo de su otorgamiento*, o de aquellas que posteriormente se hubieren adaptado. –Conforme a las mismas leyes se seguirán tramitando los actos de ejecución, de celebración de los contratos especiales de explotación, etc., [énfasis añadido];

- [2] que los contratos de la compañía no fueron adaptados a la ley de 1936 y, por tanto, eran regidos por las leyes de 1922 y 1925;
- [3] que había un principio jurídico universalmente consagrado que era el aplicable para la decisión de la Corte: que de las disposiciones contenidas en la ley vigente en el momento de la celebración de un contrato no sólo sobreviven las *expresamente* insertadas en el contrato, sino las que *no están expresamente* copiadas en el contrato. Aplicado este principio al caso de esta demanda en particular, las cláusulas que regían los contratos de la compañía no eran solamente las explícitamente insertadas desde las leyes de 1922 y de 1925, sino también las que estaban en esas leyes y que no habían sido insertadas particularmente en los contratos. En otras palabras, que todos los artículos de las leyes de 1922 y de 1925 mantenían su vigencia y eran los que regían los contratos de la compañía;
- [4] que la *Lago Petroleum Corporation* gozaba del beneficio de exoneración de derechos de importación previstos en las leyes de 1922 y de 1925 y no en los términos previstos por el artículo 49° de la ley de 1936.
- [5] que, a pesar de que la decisión favorecía a la compañía, *ésta quedaba obligada, en cada caso particular, a someter a la consideración del Ejecutivo, por vía del Ministerio de Fomento, una Lista Previa de los productos que necesitara importar*, incluyendo los efectos exactamente similares a los que habían ocasionado esa demanda específica. La Corte justificó esta parte de la decisión afirmando que esta era la única manera como se podía determinar cuáles productos, que comprendía esa lista, tenían el beneficio y cuáles no.

Como se observará más adelante, a esta última decisión formal se aferraron Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña para hacer informalmente lo que realizaron. Pero desde el

punto vista jurídico, la Nación perdió la demanda y quedó atada de manos para siempre en relación con cualquier intento de exonerar los derechos de importación. No podía empezar a cobrar derechos de importación a esa compañía aplicando el artículo 49° de la ley de 1936.

Todo parecía totalmente perdido desde el punto de vista de las limitaciones formales existentes. Sin embargo, antes de pasar a comentar las reacciones de los ministros Pérez y Egaña, es necesario examinar los argumentos del voto salvado de esta sentencia. Por supuesto, estos argumentos son similares a los esgrimidos por el Procurador.

### 1.1 El voto salvado de José Ramón Ayala

El voto salvado de uno de los vocales de la Corte, José Ramón Ayala, rechazó los argumentos de la sentencia. Frente al argumento de que la condición para que una ley fuera considerada interpretativa presuponía la coexistencia de dos leyes (la “nueva” y la “vieja”), Ayala apeló al derecho positivo y a otras consideraciones técnicas jurídicas, cuya apreciación detallada desviarían un tanto la atención de este flujo de análisis y por ello no se incluirán aquí.

En cambio, sí es importante destacar un argumento crucial del voto salvado de Ayala: en lo que se refiere a impuestos y franquicias no puede existir derecho adquirido alguno expresa o implícitamente presente en un contrato administrativo. En su opinión, era totalmente indefendible invocar las leyes de 1922 y de 1925 basándose simplemente en el argumento de que allí los impuestos y las franquicias hubieran sido diferentes a las cláusulas correspondientes de la ley de 1936. Ayala fue muy categórico respecto el pago de impuestos: “no es un derecho, sino una obligación; y no se diga que *el derecho adquirido es* [...] consistente en que el Estado no pueda, por la nueva ley que dicte, elevar el monto del impuesto, pues ello sería absolutamente inaceptable” (énfasis en el original, Corte Federal y de Casación, 1939a, p. 514). Y en seguida añadió:

El derecho del Estado a legislar sobre impuestos o franquicias, *emerge del Poder*, e imponerse restricciones en tal punto y con respecto a particulares, como son los concesionarios mineros, es *contrario a la esencia misma* del Poder; *equivaldría a la enajenación del Poder*.

Debe conformarse el concesionario con su verdadera situación jurídica, es [*sic*] a saber: *que en cuanto a impuestos y franquicias contrata con el Estado a título aleatorio*. Y ello así [*sic*], porque en puridad, los impuestos y franquicias no son materia contractual (este último énfasis es del original, los primeros énfasis son añadidos, Corte Federal y de Casación, 1939a, p. 514).

Como se observa, la idea que Ayala estaba defendiendo era precisamente la de la soberanía del Estado venezolano. Su argumento consideraba simplemente inaceptable la idea de que la fijación de impuestos fuera un asunto en el que las dos partes involucradas –el Estado y el contribuyente– se instalaran en un mismo nivel de igualdad. ¿Acaso es

común observar un Estado moderno negociando el nivel de los impuestos que quiera imponer?

Ayala quería destacar que la respuesta lógica era negativa, y en caso negado, de que alguien admitiera la posibilidad de esa negociación, implicaría una severa contradicción con la naturaleza misma de un Estado: que este está “por encima” del contribuyente particular en materia fiscal. Expresado en sus propios términos, estaba afirmando [1] que era inaceptable permitir que el Estado enajenara su poder y [2] que los impuestos no nacieran del poder del Estado sino de sus habilidades para negociarlos con el contribuyente.

Similarmente, la compañía tenía que entender que, una vez que se celebraba una concesión con el Estado, aquélla quedaba a merced de la soberanía de este y que la fijación de impuestos era la más pura expresión de la discrecionalidad del Estado frente a un particular. Para él, contratar con el Estado era contratar “a título aleatorio”, lo que significaba tener que aceptar (y respetar) su soberanía en materia impositiva. Como jurisprudencia crucial se citaron las sentencias de la Corte Suprema colombiana en casos similares (Corte Suprema de Justicia, 1938a y 1938b) en los que se usó el argumento a favor de la soberanía impositiva del Estado.

Un mes después, en la sentencia del 31 de mayo de 1938 a favor de la Standard Oil Company of Venezuela, José Ramón Ayala salvó de nuevo su voto, reprodujo idénticos argumentos y añadió: “no existe en concepto del exponente [Ayala], derecho alguno adquirido; ya sea el impuesto o la franquicia cláusula expresa o implícita del contrato administrativo” (Corte Federal y de Casación, 1939c, pp. 539).

Nótese igualmente que se acaba de calificar al Estado como un Estado “moderno”. Adjetivo que abre las puertas para comprender que la verdadera naturaleza del enfrentamiento que se está mostrando aquí consistía precisamente en una severa tensión entre las intenciones de los funcionarios públicos venezolanos por modernizar las concepciones del Estado venezolano y un marco institucional que definitivamente era muy anticuado. Sin embargo, afirmar simplemente que la decisión de la Corte fue “apegada a derecho”, lo que podría ser cierto, deja de lado estas consideraciones institucionales cruciales.

Si se intenta analizar, de la manera más imparcial posible este punto, es probable admitir que la decisión de la Corte haya sido “excesivamente” jurídica y que se haya adherido “excesivamente” al carácter contractual de una cláusula insertada desde una ley, copiada en un contrato, y convertida en un derecho adquirido. Esa interpretación es válida y podría ser aceptable como una hipótesis viable.

Sin embargo, los argumentos de Ayala, y específicamente el relacionado con una concepción mucho más moderna de las funciones de un Estado, también son igualmente válidos.

El estudio podría profundizarse un poco más “fuera” de este aspecto “meramente” jurídico y encontrarse otra justificación jurídica (distinta) para configurar legalmente la idea política de la soberanía del Estado y de que el Estado puede estar “por encima” de los intereses particulares como el caso en cuestión. También podría justificarse la argumentación de Ayala en el sentido de que, más que jurídica, tuvo un contenido mucho más político que el “leguleyo” de la Corte y que lo que debió haberse impuesto ha debido ser el criterio del voto salvado y no el de la sentencia.

En todo caso, lo que sí podría aseverarse con plena claridad es que las disposiciones de las leyes de 1922 y de 1925 fueron resoluciones que se originaron en una curva de aprendizaje muy temprana y plagada de los errores propios de un marco institucional inmaduro y cónsono con el atraso del país en 1922. Como ya se observó, es posible que desde el código de 1854 y en los demás restantes, los errores hayan sido propios de la situación calamitosa relacionada con la experiencia de los funcionarios públicos. Uslar Pietri describió así el marco institucional previo a la promulgación de la ley de 1943:

*La producción de petróleo estaba dominada y controlada por empresas filiales de los grandes petroleros norteamericanos y británicos. Desde los orígenes mismos de la explotación, estas empresas o personas interpuestas habían obtenido grandes y ricas concesiones otorgadas de acuerdo a viejas leyes de minas, en que la participación del Estado era mínima y los privilegios de los concesionarios exorbitantes. Pagaban una casi irrisoria regalía, gozaban de toda clase privilegios fiscales e inmunidades casi extraterritoriales y estaban exentas de todos los impuestos nacionales.*

Las más extensas y productivas concesiones se habían otorgado bajo esas condiciones injustas y se hacía cada vez más escandaloso el contraste entre la riqueza y los inmensos beneficios de esas empresas y el flaco estipendio que recibía la Nación (Pietri, 1983, p. 24, énfasis añadido).

Es arriesgado sostener que es posible que hubiera existido algún funcionario público entre 1854 y 1925 que se hubiera dado cuenta, con décadas de anticipación, de las posibles consecuencias futuras del “error” jurídico cometido en toda la legislación minera y de hidrocarburos posterior: que un impuesto de tipo general, como es el derecho de importación, se hubiera incluido en leyes que regulaban contribuyentes específicos y particulares (como los de la minería y los hidrocarburos); que se hubiera insertado al lado de “impuestos” específicos particulares como el de la regalía y, lo que es peor aún, que se le hubiera dado un carácter de contractual al haberse insertado en las diversas concesiones que se otorgaron entre 1854 y 1935.

Visto desde nuestra presencia histórica, es cómodo observar el error, porque ya conocemos las consecuencias que tuvo tan desdichada decisión pasada, porque ya estamos conociendo los terribles obstáculos que el Estado venezolano tuvo que enfrentar para modernizarse, y porque ya conocemos cómo se resolvió el problema.

Sin embargo, imaginarnos históricamente situados en 1854, en 1909, o en 1910; figurar la decisión de exonerar los derechos de importación, en condiciones en las cuales todavía no se sabía que Venezuela era un país petrolero, también podría permitirnos comprender, e incluso justificar, que esa decisión, con base en la información disponible en ese momento, fue correcta, si el objetivo inmediato era el de darle a la exoneración el tratamiento de un incentivo para desarrollar la minería o los hidrocarburos en 1920, y como una medida colmada por las bondades y virtudes de todo incentivo. Solo después de cometidos los errores, darnos cuenta de ellos es excesivamente fácil. La preocupación y el diseño institucional, en esos tiempos, estaban destinados más a desarrollar esas áreas que a calcular con tanta anticipación las consecuencias indeseadas de un incentivo.

El punto que se quiere enfatizar es que los incentivos también están sujetos a su propia evolución; y tienen un componente dinámico que los caracteriza y en consecuencia, es posible que puedan devenir en un problema. Los incentivos devienen problema en algún momento del tiempo. De factores positivos, pueden pasar a factores negativos. De mecanismos para promover el desarrollo de ciertas áreas económicas, obstaculizar la modernización del marco institucional, pero no siempre se puede acusar a un funcionario público, inmerso en una curva de aprendizaje como cualquier agente económico, de ser un pro-imperialista porque sus decisiones hayan favorecido, eventualmente, en algún momento de la historia, al capital extranjero.

Es preciso repetirlo; puede ser cierto que algunos funcionarios públicos hayan decidido conscientemente beneficiar parcialmente al capital extranjero, pero la forma de probarlo no consiste en asociar una medida favorable al capital extranjero con una postura pro-imperialista, pues podría ocurrir, como se está mostrando en esta parte del análisis, que una medida pudo haber sido favorable al capital extranjero en algún momento determinado porque intencionalmente un funcionario público decidió de manera consciente favorecerlo. Este es un claro ejemplo de cómo el tratamiento institucional sí tiene herramientas que nos permiten penetrar terrenos que en supuesto, estaban reservados para los estudios políticos, ideológicos o ideologizantes.

El enfoque institucional aplicado a la historia económica petrolera concede omitir el carácter corto, el atajo intelectual, de acusar a un funcionario de “entreguista” en lugar de entender *antes* que su conducta fue la propia de una curva de aprendizaje, de un método de ensayo y error y de decisiones tomadas de acuerdo con la información disponible en el momento de la elección. Si los seres humanos conociéramos de manera anticipada y exhaustiva todas y cada una de las consecuencias futuras y de las cadenas de causas de efectos de nuestras determinaciones presentes, entonces ya no seríamos humanos ¿La decisión de la Corte fue pro-imperialista? O, desde el punto de vista del conocimiento: ¿Ganamos algo con etiquetar de pro-imperialista la decisión de la Corte? Esta hipótesis no contribuye a una explicación más sistemática.

Finalmente, en cuanto al argumento de la adaptación de una ley anterior a una posterior, Ayala preguntó en qué consistía y respondió:

La única doctrina aceptable es la que considera *adaptado* a nueva ley un acto jurídico, cuando para acatar la ley, se renuncia total o parcialmente a algún derecho adquirido. –La razón es porque la ley, no excluye a nadie. Es obligatoria para todo el mundo, salvo solo los derechos adquiridos.

De aquí que, todo el mundo en cualquier tiempo puede invocar la nueva ley en cuanto le sea favorable; y rechazarla en cuanto sea adversa a sus derechos adquiridos preexistentes. –Tal es el principio de legislación universal (énfasis original, Corte Federal y de Casación, 1939a, p. 514).

## 1.2. El auto del 22 de diciembre de 1938

Como ya se mencionó, más de un año duró el juicio (desde el 8 de abril de 1937 hasta el 30 de abril de 1938) de la compañía *Lago Petroleum Corporation* que introducía, paralelamente al juicio, peticiones de exoneración que seguían siendo rechazadas por diversos oficios del Ministerio en diversas fechas<sup>1</sup>. Estos oficios igualmente negaron listas previas que no habían sido incluidas en la demanda original del 8 de abril. Por lo tanto, esas listas no estaban incorporadas en la sentencia.

Después de esta, el ministro Néstor Luis Pérez inventó un “mecanismo” muy ingenioso como posible “salida” a semejante derrota formal: continuó negando la exoneración de productos similares a los contenidos en las listas previas que dieron origen a la demanda del 8 de abril de 1937 y continuó impugnando la exoneración con base en una interpretación de la norma formal de la sentencia. La compañía, por su parte, indignada, seguía reclamando la sentencia a su favor para que le fueran exonerados los efectos *no incluidos* en la demanda.

Ante esta seria discrepancia entre el abogado de la compañía y el Procurador, acerca de cómo debería ser ejecutado el fallo de la sentencia, la Corte Federal y de Casación falló una nueva decisión en el auto del 22 de diciembre de 1938. Néstor Luis Pérez y Manuel Rafael Egaña, con sus “propias” interpretaciones, habían obligado a que la Corte produjera el auto. ¿Acaso estaban desacatando la orden de la Corte? No necesariamente, veamos el porqué.

El 1º de agosto Manuel R. Egaña fue nombrado Ministro de Fomento. El 8 de octubre, cumpliendo con la sentencia del 30 de abril, envió una comunicación a la compañía *Lago Petroleum Corporation* en la que le hizo saber que las solicitudes de exoneración de derechos de importación tenían que satisfacer ciertos requisitos previos, de forma y de

1 14 de abril, 24 de mayo, 31 de mayo, 22 de junio, 13 de julio, 26 de julio, 11 de agosto, 30 de agosto, 28 de septiembre, 4 de octubre, 29 de octubre, 15 de noviembre, 26 de noviembre, 10 de diciembre, 31 de diciembre de 1937, 10 de enero, 17 de enero, 9 de febrero, 18 de febrero, 28 de febrero, 25 de marzo y 22 de abril de 1938.

fondo<sup>2</sup>, para que el ministerio pudiera llevar un control racional, ajustado a derecho, y para que los concesionarios pudieran mantenerse dentro de los límites de sus “prerrogativas”, siempre pensando en términos de los intereses fiscales de la Nación.

El apoderado de la compañía acudió de inmediato a la Corte —con escritos de fechas 10 y 13 de octubre— para solicitarle dos asuntos: que dictara un decreto de ejecución de la sentencia del 30 de abril y para que el Juez de Sustanciación se dirigiera al Ministro de Fomento y lo instara a dictar la “exoneración de derechos de importación respecto a los materiales” que habían originado el juicio y la sentencia mencionados. En este ínterin, tanto el Procurador como el Ministro se opusieron a las réplicas y a defender los derechos que tenía el Ministerio para dictaminar la validez o no, de las exoneraciones, pues el jefe de cartera, a pesar de la sentencia, interpretó que la compañía tenía que seguir cumpliendo con dichas formalidades jurídicas y de fondo si quería continuar importando bienes con exoneración de derechos de importación ([Ministerio de Fomento], 1939b, p. 144).

Con esta interpretación, las relaciones informales entre el Estado venezolano y la compañía estaban entrando en un punto muerto y la firma se vio obligada a introducir una petición que resolviera las discrepancias en cuanto a entender los alcances de la sentencia del 30 de abril de 1938. El dilema era: ¿productos similares a los negados que ocasionaron la demanda podían ser negados de nuevo o debían ser exonerados por siempre durante la duración de los contratos?

El punto [5] de la decisión de la Corte fue altamente problemático. No hay duda de que el dictamen de la Corte no fue ambiguo. Fue muy claro y específico a favor de la compañía *Lago Petroleum Corporation*. No obstante, estrictamente evaluada la sentencia, la Corte le estaba dando un respaldo a la Nación en este punto, pues a pesar de la decisión

2 Entre los hallazgos de esta investigación, los requisitos de “forma y de fondo” a los que hacía referencia el ministro Egaña se encuentran claramente especificados en una correspondencia que le dirigió Egaña a León C. Brooker, representante de la *Standard Oil Company*, de fecha 8 de octubre de 1938:

1º —Que los objetos se destinen a la exploración, explotación, refinería y transporte de las empresas de los concesionarios, y en general, a los trabajos que tienen el derecho y la obligación de emprender en virtud de la concesión misma; y

2º —Que los efectos y útiles introducidos con exoneración sean indispensables para los trabajos que se requieran a los fines de la cumplida realización de los derechos y obligaciones de los concesionarios como tales.

En consecuencia, se establece como cuestión previa para el examen de las solicitudes de exoneración que cada artículo o partida de importación contenga la mención de su destino exacto, tal como la obra, máquina o artefacto de que va a formar parte, con los demás detalles que sirvan para precisar ese destino de acuerdo con las condiciones anteriormente expresadas (Manuel R. Egaña, 1938, p. 89).

Téngase en cuenta que estos requisitos no mencionan en absoluto, ni incluyen, consideraciones de que, para que fuera considerada su exoneración, los productos no fueran producidos en el país, pues la sentencia del 30 de abril de 1938 ya había prohibido expresamente usar *este motivo específico* (propio de la ley de 1936). Como se observará más adelante, ahora Egaña estaba usando *otros motivos diferentes* del previsto en el artículo 49º de la ley de 1936: los contemplados en las propias leyes que regían los diversos contratos de los concesionarios.

desfavorable a esta, obligó a la empresa a continuar presentando listas previas que incluyeran exactamente productos similares a los de la demanda. Es decir, la decisión no fue totalmente favorable, o tan favorable, si se quiere, a la empresa, pues incluyó una reserva a favor del Ministerio de Fomento, una obligación para la firma. La determinación problemática fue:

La compañía demandante goza del beneficio de exoneración de derechos de importación en los términos que se dejan expresados, pero *está obligada en cada caso, inclusive los contemplados en el presente juicio, a someter al Ejecutivo por medio del Ministerio de Fomento, la Lista de los efectos que necesitan importar*, a fin de que este funcionario ejerza la atribución que la ley le confiere, de determinar cuáles son los efectos de la Lista que comprende el referido beneficio y cuáles no (énfasis añadido, Corte Federal y de Casación, 1939a, p. 511).

El énfasis que se añadió a esta cita marca la oración que fue interpretada de las dos maneras opuestas por el abogado de la empresa, Alejandro Pietri, y por el ministro de Fomento Manuel R. Egaña. La ambigüedad de la decisión nació en la circunstancia de que la aseveración “en cada caso, inclusive los contemplados en el presente juicio” se podía interpretar de dos maneras: una favorable a la empresa y otra favorable a la Nación.

El abogado de la compañía la interpretó como si hubiera quedado eximida de incluir en las nuevas listas previas, posteriores a la sentencia, productos similares a los que ocasionaron la demanda. El ministro Egaña, por el contrario, la descifró de manera tal que obligaba a la compañía a presentar siempre, en todos los casos, y cada vez que quisiera importar, todos los productos a embarcar. Para resolver esta ambigüedad, la decisión produjo el auto del 22 de diciembre de 1938. Veamos las instrucciones que emitió la Corte para que se entendiera el fallo de la manera como tenía que interpretarse.

El problema se redujo a lo siguiente: ¿La sentencia del 30 de abril podía invocarse como cosa juzgada en las nuevas solicitudes después de esta? La compañía interpretó que ya era una cosa juzgada. Como cosa juzgada, a cualquier producto similar a los contemplados en la demanda, y que quisiera importarse en el futuro, se le habría otorgado, según esa sentencia, un salvoconducto para ingresar al país sin objeción alguna y ese producto habría adquirido una vía rápida, no controvertible, y no discutible, acerca de si procedía o no una evaluación sobre la pertinencia de la exoneración. El Ministerio de Fomento la interpretó de manera contraria; porque, a pesar de la sentencia, *siempre* había que proseguir con la presentación de las listas previas, independientemente de si incluían o no productos similares a los que habían originado la demanda.

Desafortunadamente, la decisión del auto fue igualmente ambigua. Expuso párrafos irrefutablemente claros a favor de la interpretación de Egaña junto con párrafos que le dieron pie a que Alejandro Pietri, de manera hábil, pudiera interpretar el fallo del auto a favor de la empresa.

Primero se va a examinar la parte de la decisión de la Corte en la que prístinamente se decidió a favor del Ministerio de Fomento. Fue tan clara esta parte que obligó a que Ibrahím García, vocal de la Corte, salvara su voto a la decisión del auto, pues consideró que un auto se justificaba, entre otras cosas, y según el Código de Procedimiento Civil vigente en ese momento (artículo 164º), cuando una sentencia exigiera aclarar puntos dudosos, y aquí no había punto dudoso alguno<sup>3</sup>. Todo estaba claro:

Se quiso poner en claro con aquella reserva, que no se pudiese invocar esta sentencia como cosa juzgada en las nuevas solicitudes, por el solo hecho de que versasen sobre los efectos de la misma naturaleza de aquellos cuya exoneración fue negada, pues si esos efectos fueron en naturaleza, aplicación y cantidad necesarios a la Compañía en la ocasión controvertida, tal vez ella no logre justificar la necesidad de especies idénticas en ocasiones posteriores, ya porque el Ministerio considere que aquella debe tener todavía una suficiente existencia de importaciones pasadas, bien porque se pueda demostrarle que esos efectos, aunque de uso en la explotación de sus concesiones no están destinados a este fin en determinada ocasión, en nada de lo cual debe tener influencia la circunstancia de versar las nuevas solicitudes sobre los efectos de la misma naturaleza en los “contemplados en el presente juicio” (Corte Federal y de Casación, 1939b, p. 584).

Si se desglosa cuidadosamente esta cita se observa que [1] la Corte está indicando que las nuevas solicitudes, *posteriores* a la sentencia, no podían invocar dicha sentencia como cosa juzgada. El hecho de que la decisión hubiera obligado al Ministerio a exonerar a los productos de la demanda, no implicaba, automáticamente, que otros gozaran de esta exoneración en el futuro. Está claro que la Corte expresa que la sentencia no podía interpretarse como una exoneración *ad infinitum* de los bienes; la sentencia lo que hizo fue ordenarle al Ministerio exonerar a los productos de las listas que habían sido rechazados.

[2] También se puede inferir que la Corte seguía aceptando que la facultad de exonerar o no los productos, seguía siendo del Ministerio como el único responsable de esa acción; no de la Corte. Esta no era la que decidía sobre la procedencia o no de la exoneración.

Expresado de otra manera, la sentencia en realidad no exoneró, lo que hizo fue ordenarle al Ministerio que exonerara los productos rechazados, pues consideró que de los motivos que usó este, esa vez, para negar ciertas exoneraciones, uno fue inválido: el haber apelado al artículo 49º de la ley de 1936. Esto quiere decir que, a fin de cuentas, si bien es cierto que el Ministerio era quien tenía la facultad de decidir la procedencia o no de la exoneración, los motivos que había dado para negar la exoneración no habían sido los correctos. La Corte había encontrado que no estaban ajustados a derecho, pero dado que el Ministerio conservaba la facultad para juzgar la procedencia o no de las exoneraciones; debía proseguir con el uso de su facultad y decidir la procedencia o no,

3 Este voto salvado de Ibrahím García también reclamó que la corte no tenía la facultad para dictar el auto, pues la petición de la aclaratoria fue extemporánea y estuvo totalmente de acuerdo con los argumentos de las comunicaciones de Egaña a Pietri del 8 de octubre de 1938 que se discutirán más adelante.

según las leyes de 1922 y de 1925. Empero, juzgar si una exoneración era procedente o no, según las propias leyes que regían los contratos de la empresas, en lugar de la procedencia invocando el artículo 49° de la ley de 1936, significaba reconocerle al Ministerio toda la dignidad de su poder para decidir la procedencia de la exoneración.

El otro voto salvado en relación con el auto fue el de Celestino Farrera, quien al igual que Ibrahím García, consideró que la sentencia del 30 de abril había sido suficientemente clara y categórica en relación con el énfasis correcto que se le había dado a la facultad del Ministerio de Fomento para decidir sobre la procedencia no de una exoneración:

2°. –Con esa reserva, claramente formulada, [la Corte] declaró con lugar la demanda entonces deducida contra la Nación por la [compañía] *Lago Petroleum Corporation*. 3°. –Esa facultad del Ministerio de Fomento de determinar en la Lista que en cada caso debe someterle el concesionario cuáles son los efectos que en realidad están comprendidos en el goce de la exoneración, se la confiere la ley, y la aludida sentencia no hace más que reconocer y proclamar dicha facultad. 4°. –Es en estos términos sencillos y categóricos, que el ciudadano Ministro de Fomento ha de señalar los efectos de la Lista ya presentada que la compañía destina para las obras de su industria, sin tener en cuenta si tales efectos se producen o no en el país (Corte Federal y de Casación, 1939b, p. 590).

Este voto salvado fue muy corto y categórico. Se expuso en solo un párrafo de veinte líneas. La justificación de la exoneración de los derechos de importación que ocasionaron la demanda era totalmente distinta a la de los mismos bienes en momentos del tiempo diferentes y en circunstancias disímiles: una madera importada con exoneración en un instante determinado, podía no justificarse en otro. El Ministerio podía negarla si consideraba que la compañía tenía mucho inventario, por ejemplo. O la madera acreditada para la explotación en una ocasión, podía no argumentar su uso después.

En otras palabras, lo que enfatiza el voto salvado de Farrera es que la justificación para negar una exoneración podía ser una que usara lo previsto en las leyes de 1922 y de 1925, pero jamás una que osara acercarse a lo establecido por el artículo 49° de la ley de Néstor Luis Pérez. Como se observará más adelante, Pérez y Egaña, brillantemente, se dieron cuenta de esto y fue a este argumento al que se aferró Egaña posteriormente para hacer lo que hizo, informalmente. Egaña no fue un simple alférez de Pérez; su gestión fue tan, o más colosal que la de su antecesor.

Por otro lado, y lamentablemente, la claridad de esta parte de la decisión fue reñida por otra parte de la misma decisión del auto más adelante. Paralelamente, la Corte señaló:

En el juicio de estos autos la *causa petendi* para que se declarase la exoneración de los efectos sobre que había recaído la negativa ministerial, no fue el hecho determinado de que esos efectos no se producían en el país, sino la razón amplia, absoluta, de estar esos efectos y la Compañía en el caso previsto por la ley especial que rige la concesión (Corte Federal y de Casación, 1939b, p. 585).

Y más adelante la decisión agravó la ambigüedad:

En el presente juicio la acción no fue declarada ni aún parcialmente contraria a derecho; tampoco probó el demandado nada contra los fundamentos de la acción, y en cuanto a lo único que incumbía probar al actor, o sea la destinación de esos efectos para sus explotaciones, fue suficiente haber demostrado que ya en otras ocasiones efectos de igual índole habían sido exonerados por el Ministerio, unido esto a la presunción vehemente contenida en los oficios originales del Ministerio donde se ve, por inferencia lógica, que no procedía contra la solicitud de exoneración, ningún otro motivo para negarla, sino el allí consignado de que esos efectos se producían en el país (Corte Federal y de Casación, 1939b, p. 586).

Esta parte de la decisión fue la que le dio pie a Alejandro Pietri para oponerse a la decisión de Egaña, según se comentará más adelante. El resultado de esta disputa pasó del campo de la Corte al de una relación de fuerzas entre el ministro Egaña y el abogado de la empresa, Alejandro Pietri. Es decir, pasó de lo formal a lo informal.

## **2. Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña obligaron a la Corte a producir el auto del 22 de diciembre de 1938**

Es necesario recapitular e insistir en el contexto que produjo el posterior enfrentamiento entre Egaña y Pietri. En el auto se explicitó lo que esa reserva quería decir a favor del Estado: que cada vez que se presentara el caso de solicitar nuevas exoneraciones, inclusive si se tratase de efectos idénticos en naturaleza a los que habían sido rechazados y que fueron contemplados en el juicio, la compañía tenía que cumplir el requisito de presentar las listas previas en el futuro. La cosa juzgada quedó restringida a las listas de los efectos no exonerados sobre los que había negado el Ministerio; en consecuencia, no incluyó las nuevas peticiones que deberían cumplir con la presentación de las listas.

En consecuencia, la situación jurídica de ese momento podría resumirse de la siguiente manera. Es obvio que (i) del hecho de que al Estado se le hubiera obligado a exonerar los efectos rechazados que originaron la demanda no se infería que todas las demás peticiones futuras tuvieran que ser exoneradas; similarmente, (ii) del hecho de que la compañía fuera obligada a presentar listas previas en futuras peticiones, tampoco se infería que los efectos de dichas listas tuvieran que ser necesariamente exonerados, y, finalmente, (iii) del hecho de que las listas previas futuras incluyeran efectos idénticos a los que originaron la demanda, tampoco debería inferirse que automáticamente habría que dárselos la misma exoneración. La exoneración de un producto no era transitiva para otro. En este último sentido, la Corte fue muy explícita.

Supóngase que en el futuro la compañía hubiera querido invocar esta sentencia como cosa juzgada en las nuevas peticiones, aduciendo, únicamente, que los efectos serían idénticos a los de la demanda. Como ya se observó, podría ocurrir; sostuvo la Corte, que, en esa ocasión futura, la compañía no pudiera justificar la necesidad de especies

idénticas, pues el Ministerio consideraría que la compañía, por ejemplo, podría tener una suficiente existencia de importaciones pasadas.

También era posible que la compañía no pudiera demostrarle al Ministerio que esos efectos no estarían destinados a la explotación de sus concesiones en esa futura ocasión. De esta manera, ante efectos idénticos, sí cabían, en opinión de la Corte, decisiones distintas. En algunas ocasiones, unos efectos podrían ser exonerados, y en otras, a los mismos efectos se les podría negar la exoneración:

Una nueva lista y un repetido examen por aquel Despacho [por el Ministerio de Fomento], no correspondería a la necesidad que en aquel entonces fue objeto de la solicitud de exoneración por la compañía, y que fue la materia propia de este juicio, *sino respondería a una nueva necesidad y a una nueva petición* consiguiente, lo cual como ajeno a lo controvertido, por *ser cosas posteriores al fallo*, no podrían en manera alguna considerarse como preliminar indispensable para la ejecución de este (Corte Federal y de Casación, 1939b, p. 584).

Para la corte, la reserva no podía entenderse en el sentido de que “aún para la exoneración discutida en este caso y como condición para ejecutar la sentencia” la compañía estaba obligada a volver a pasar listas de los efectos no exonerados que habían dado origen al juicio y que, seguidamente, el Ministerio volviera a discriminar entre efectos exonerables y no exonerables.

La Corte aclaró que esta cuestión ya era cosa juzgada, que tal sentencia obraba retroactivamente hasta las fechas de las listas previas que produjeron la demanda y que el Ministerio había procedido contra derecho al no haber acordado la exoneración. La cosa juzgada no era con respecto a las nuevas solicitudes que contuvieran efectos de igual naturaleza a los que dieron origen a la demanda.

Con todos estos argumentos, podría afirmarse que la reserva, en lugar de aclarar con el auto de diciembre de 1938 el fallo del 30 de abril de 1938, lo que hizo fue complicar aún la controversia, pues ambas partes continuaron interpretando de manera distinta ya no solo la sentencia, sino el mismo auto que se había producido precisamente para “aclarar” la reserva misma. Para el representante legal de la compañía, la reserva exigía la exoneración. Para el ministro Egaña, la reserva respetaba su facultad de decidir en todo momento cuáles efectos podían exonerarse y cuáles no.

La *causa petendi* (la causa de pedir; el objeto de la petición) es lo que se conoce en derecho estrictamente como el objeto de la demanda. Este viene delimitado por los hechos (la negación de exoneración de listas previas), por lo que se pide en la demanda, lo pedido (*petitum*: la aplicabilidad del artículo 48° de la ley de 1922, la exoneración de los productos que se querían importar y la no aplicabilidad del artículo 49° de la ley de 1936) y lo que se pretende (la exoneración de los derechos de importación de los productos especificados en las listas previas que dieron origen a la demanda).

Efectivamente, la Corte reconoció que el objeto de la demanda no era el hecho de si algunos efectos se producían o no en el país. La *causa petendi* era, por el contrario, una razón “amplia”, una razón “absoluta”: que esos efectos estaban previstos en las leyes de 1922 y de 1925. Si así era, entonces la demanda contra el Estado tenía que prosperar en opinión del abogado de la compañía; como de hecho fue. Y al hacerlo, la petición de nuevas listas tenía que progresar según el abogado.

No obstante, para el ministro Egaña esta exoneración no tenía por qué ser necesariamente así. El abogado Alejandro Pietri citaba, para interpretar su petición, que la causa petendi era que los efectos negados estaban previstos en las leyes de 1922 y de 1925:

En el juicio de estos autos la causa petendi para que se declarase la exoneración de los efectos sobre que había recaído la negativa ministerial, *no fue el hecho determinado de que esos efectos no se producían en el país, sino la razón amplia, absoluta, de estar esos efectos y la compañía en el caso previsto por la ley especial que rige la concesión* (Corte Federal y de Casación, 1939b, p. 585, énfasis añadido).

Con estas posibilidades en mente, la reserva devino excesivamente problemática: ¿Podía el Ministerio negar una petición futura o no? ¿Los productos similares a los que originaron la demanda habían quedado eximidos por toda la duración de los contratos, o por el contrario se les podía negar la exoneración después de la demanda? ¿Los productos que originaron la demanda deberían considerarse como cosa juzgada o no? En fin de cuentas, el Ministro interpretaba que si bien es cierto que no podía obligársele a pagar a la compañía los derechos de importación de ciertos efectos, sí podía rechazarlos por considerar que ellos no eran “de uso indispensable” para la explotación. Por otro lado, el Ministerio para apoyar su decisión citaba la siguiente parte de la reserva:

En el presente juicio la acción no fue declarada ni aun parcialmente contraria a derecho; tampoco probó el demandado nada contra los fundamentos de la acción, y en cuanto a lo único que incumbía probar al actor, o sea la destinación de esos efectos para sus explotaciones, fue suficiente haber demostrado que ya en otras ocasiones efectos de igual índole habían sido exonerados por el Ministerio, unido esto a la presunción vehemente contenida en los oficios originales del Ministerio donde se ve, por inferencia lógica, que no procedía contra la solicitud de exoneración, ningún otro motivo para negarla, sino el allí consignado de que esos efectos se producían en el país (Corte Federal y de Casación, 1939b, p. 586).

Como se observa, la situación jurídica no había quedado suficientemente clara y el auto, en lugar de dilucidar la situación, le proporcionó argumentos al ministro Egaña para que continuara negando las futuras peticiones, con la salvedad de que dichas negativas no podían hacerse invocando el artículo 49° de la ley de 1936.

## 2.1 La gestión del ministro de Fomento Manuel Rafael Egaña (1938-1941)

Manuel R. Egaña asume como ministro de Fomento desde 1º de agosto de 1938 hasta el 19 de abril de 1941 (fecha de ratificación) y renunció el 5 de mayo de 1941. Luego, se posesionó como ministro de Minas e Hidrocarburos, con nombramiento del 3 de junio de 1949 (creado el mismo año), con la junta militar de gobierno después del derrocamiento del gobierno de Rómulo Gallegos en 1948. Su desempeño en los ministerios fue crucial para la historia petrolera nacional y la internacional, respectivamente. Como ministro de Minas e Hidrocarburos envió una misión venezolana al Medio Oriente en 1949, con objetivos muy similares a los que posteriormente se fijó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en sus inicios, se constituyó en el auténtico precursor histórico de la fundación de la OPEP once años después (el 14 de septiembre de 1960)<sup>4</sup>.

Para los propósitos de este ensayo, si bien es cierto que con Néstor Luis Pérez las relaciones entre el Estado venezolano y las compañías petroleras trasnacionales se aproximaron a un punto muerto, fue con el ministro Egaña con quien la situación alcanzó, efectivamente, el estatus de punto muerto. Por estos motivos el presente ensayo incluye el estudio de las conductas de Néstor Luis Pérez y de Manuel Rafael Egaña, responsables de crear las condiciones para las negociaciones informales que produjeron la notable Ley de Hidrocarburos de 1943.

Como se observará más adelante, la literatura petrolera nacional ha quedado erróneamente influenciada por la versión de Acción Democrática en cuanto a darle a estas negociaciones el falso carácter de ser exclusivamente causas de la ley de 1943 y no el apropiado carácter propuesto aquí de resultado, de producto, de las percepciones subjetivas y de las conductas “informales” de ambos ministros. En contraste con la versión “adeca”, que prácticamente se ha impuesto en la historiografía nacional; aquí se demostrará que esas percepciones subjetivas y esas calculadoras conductas forzaron a las firmas internacionales a negociar unas nuevas reglas de juego petroleras. Sin ellas, los ministros no hubieran conseguido impulsar la ley de 1943 para obtener como provecho la conquista de nuevas y definitivas reglas institucionales que perdurarían para siempre en el país.

## 2.2 La política petrolera de Manuel R. Egaña

La doctrina petrolera de Egaña se encuentra ampliamente expuesta en diez puntos de la *Introducción a la Memoria del Ministerio de Fomento de 1941*. Esta concepción trascendió hasta cierto punto el área petrolera, pues llegó a proponer políticas económicas de carácter mucho más amplio. Como se ha observado, antes de 1936 las concesiones se habían

4 Véase Maldonado-Veloza (1996).

entregado en severas condiciones asimétricas de información, con falta de experiencia pública, con escasos conocimientos de sus funcionarios, sin una visión de futuro para el país y, en general, con los errores propios de toda curva de aprendizaje que se inaugura. Egaña se dio cuenta de que los funcionarios públicos eran distintos y que en 1941 ya se había avanzado o suficiente en conocimiento y diagnóstico, y en soluciones y propuestas para resolver los graves problemas del pasado.

Para Egaña, el Estado debía, en primer lugar, respetar los “derechos legítimamente adquiridos” pero, simultáneamente, tenía la obligación económica y moral de fijar como *desiderátum* una situación “más cónsona con el principio de equidad, consistente en una participación más justa de la Nación en la riqueza del subsuelo”. Propuso como tarea subsanar todas las situaciones jurídicas incorrectas tanto “por la vía de negociación si ello fuera posible” como por la vía judicial. Como hemos visto hasta ahora, su conducta contribuyó sistemáticamente a obligar a las compañías a negociar los términos de las nuevas reglas de juego institucionales, de manera que él supo combinar ambas estrategias.

Igualmente, consideraba que el Estado tenía la obligación de hacer efectivos “cualesquiera derechos causados y no pagados originados en actividades petroleras”. En cuarto lugar, admitió que, aunque las exoneraciones de derechos de importación deberían conservar el carácter de incentivo para la creación de nuevas industrias y el fortalecimiento de las existentes hasta tanto lograran competir con la competencia extranjera, las disposiciones previstas en el artículo 49° de la ley de 1936 estaban obligadas a ser las correctas, siempre y cuando las barreras arancelarias no implicaran costos nacionales excesivamente altos.

En quinto lugar, las funciones del Estado acerca de la vigilancia, control y dirección sobre las actividades petroleras debían profundizarse. Los órganos del Estado tenían que estudiar permanentemente, reducir asimetrías de información, configurar una “penetrante” visión y desarrollar juicios cada vez más justos sobre esas actividades.

A mediano y largo plazo, el Estado estaría comprometido a incentivar el desarrollo de campos de producción de petróleo liviano; incrementar las exportaciones de petróleo refinado e intensificar una política comercial exterior que contribuyera a conservar y ampliar los mercados de los productos venezolanos. También, fijar un tipo de cambio lo más cercano posible al punto de importación de oro.

En su concepción, el Estado tenía que incentivar la reinversión, en el país, de los beneficios obtenidos por los capitales extranjeros, y alentar al capital petrolero internacional a aumentar las compras de artículos producidos en el país. Asimismo, promover la adquisición de cédulas hipotecarias del Banco Agrícola y Pecuario por parte del capital

extranjero, hacer los estudios respectivos para examinar la posibilidad del desarrollo industrial y estimular la producción no petrolera.

Las organizaciones estatales debían modificar los impuestos petroleros hacia unas formas mucho más simples y flexibles sin perder de vista los dos cruciales: el de explotación y el superficial. El primero para aumentar la participación fiscal por barril y el segundo para evitar la conservación indefinida de reservas sin explotar. Sin explicar cómo, igualmente propuso que el Estado participara en “los ingresos fiscales que otros Estados obtienen, por actividades petroleras cumplidas en Venezuela”.

Por último, el Estado debía proponer a las compañías petroleras la elaboración de planes bienales, trienales e incluso quinquenales, en lugar de los anuales que acostumbraban presentar con el fin de evitar la volatilidad y las fluctuaciones violentas de los desembolsos de las firmas en el país que afectaban directa e indirectamente a todas las demás actividades nacionales. Hay que recordar que esta volatilidad fue uno de los motivos cruciales que dio origen a la creación de la OPEP en 1960. Egaña siempre la conservó en su agenda y la llevó a efecto con la misión al Medio Oriente que envió en 1949.

### 2.3 El informe de Pizani (diciembre de 1938)

Egaña emprendió una serie de reuniones y conferencias en varias oficinas (direcciones) de su Ministerio y dio instrucciones a la sección de la Consultoría Jurídica para que estudiara cuidadosamente el problema de las exoneraciones. El informe de Rafael Pizani, de diciembre de 1938, titulado “Exoneración de derechos arancelarios de importación para la industria petrolera”, fue resultado de estos encuentros. Al documento se adherieron íntegramente, en sus resoluciones, los otros consultores jurídicos: Ángel D. Aguerrevere y Luis Loreto. Las conclusiones fueron:

- **Primera:** Las exoneraciones de contribuciones son un problema constitucional, y en consecuencia, su naturaleza jurídica debe buscarse no tanto en las leyes especiales que las acuerdan, como en la misma Ley Fundamental.
- **Segunda:** Mientras la Constitución Nacional establecía pura y simplemente la *igualdad de contribuciones*, no pudieron acordarse exoneraciones de estas, ni por la ley, ni por otro acto del Ejecutivo Federal o de cualquiera otra autoridad.
- **Tercera:** Desde que la Constitución Nacional autorizó al legislador ordinario para acordar exoneraciones, lo ha hecho por vía de *permiso*, en una norma general y objetiva, que repudia toda idea *contractual* de vinculación subjetiva.
- **Cuarta:** La ley ordinaria puede modificar cuando y como tenga a bien el *permiso* que haya acordado para exoneración de contribuciones, respetando únicamente las que se hayan realizado legalmente en el pasado.

- **Quinta:** Nadie puede alegar derechos adquiridos en materia de exoneración de contribuciones.
- **Sexta:** Los concesionarios de hidrocarburos, que se benefician de un *permiso* otorgado por la ley de la materia, están por entero sometidos a las modificaciones de dicha ley.
- **Séptima:** De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos vigente, las exoneraciones se otorgarán a juicio y determinación del Ejecutivo Federal, quien no podrá concederlas sino para aquellos artículos que sean necesarios a la industria y no se produzcan o elaboren en el país (Ministerio de Fomento, 1939a, p. 250).

Los razonamientos por parte del Estado venezolano cada vez se afinaban más, pero sus esfuerzos en los juicios eran totalmente infructuosos, pues en ningún momento se produjo una sola sentencia en contra de las compañías. Esta “compilación” de los argumentos del Ministerio de Fomento fue la que comenzó a masificarse en las demandas de las demás compañías trasnacionales contra el Estado y por eso, en términos generales, estos comienzan a repetirse una y otra vez en los diferentes juicios. Y servirán de orientación para la contestación de las demandas por parte del Procurador en los juicios.

## 2.4 El duelo jurídico entre Manuel R. Egaña y Alejandro Pietri (1939)

### *Las limitaciones informales: La correspondencia*

El 1º de febrero de 1939, casi un mes y medio después del auto de diciembre de 1938, Egaña lo acató y le envió una carta al apoderado legal de la compañía *Lago Petroleum Corporation* en la que autorizó finalmente importar libremente de pago de derechos arancelarios los efectos negados en los oficios que habían dado origen a la demanda. Con ello, Egaña había cumplido con las limitaciones formales dispuestas por la Corte. Sin embargo, dicha comunicación no hizo mención a los materiales negados después de introducida la demanda.

Veintiséis días después, el 27 de febrero, el abogado Alejandro Pietri quiso entorpecer los efectos de la carta del ministro Egaña porque no había incluido una autorización similar a los productos de los oficios que negaron la exoneración y que habían sido presentados después de la demanda. Como fundamento de su reparo, el representante legal de la compañía le reclamó a Egaña que con la sentencia que la compañía había obtenido a su favor, esta no solo había conseguido la exoneración negada por el Ministerio hasta la fecha de la demanda, sino que también había logrado “definir y precisar las relaciones” entre el Ejecutivo Federal y su compañía representada con respecto al derecho de exoneración. Es decir, Pietri estaba sosteniendo que la sentencia no había decidido

un caso particular, sino que la corte había dictaminado reglas institucionales generales entre el Ministerio y el Estado en materia de exoneraciones. Pietri citó el auto del 22 de diciembre:

El auto de 22 de diciembre de 1938 de la Corte Federal y de Casación que usted invoca dice:

Que la *causa petendi* no fue el hecho determinado de que esos efectos no se producían en el país, sino la razón amplia, absoluta, de estar esos efectos y la Compañía en el caso previsto por la ley especial que rige la concesión (Ministerio de Fomento, 1939a, pp. 462-3).

Lo que se pedía en la demanda, sostuvo el abogado, era que se reconociese el derecho de exoneración en virtud del artículo 48° de la ley de 1922 “según la ejecución constante de las partes” y le recordó a Egaña lo que había sostenido el auto del 22 de diciembre:

En el presente juicio la acción no fue declarada ni aun parcialmente contraria a derecho; tampoco probó el demandado nada contra los fundamentos de la acción, y en cuanto a lo único que incumbía probar al actor, o sea la destinación de esos efectos para sus explotaciones, *fue suficiente haber demostrado* que ya en otras ocasiones efectos de igual índole habían sido exonerados por el Ministerio, *unido esto* a la presunción vehemente contenida en los oficios originales del Ministerio donde se ve, por inferencia lógica, que no procedía contra la solicitud de exoneración, *ningún otro motivo para negarla, sino el allí consignado de que esos efectos se producían en el país* (Pietri citando el auto, Ministerio de Fomento, 1939a, p. 586, énfasis añadido).

Alejandro Pietri sostenía que los efectos negados que originaron la demanda se encontraban en el mismo caso de los efectos que el Ministerio había negado después de introducida la demanda invocando el mismo artículo 49° de la ley de 1936. En consecuencia, el abogado hizo su solicitud: “pido a usted muy respetuosamente se sirva ordenar la exoneración de los materiales negados por los oficios que dejo enumerados” (Ministerio de Fomento, 1939a, p. 464).

El 20 de marzo siguiente, el ministro Egaña le respondió a Pietri; admitió haber recibido la comunicación, pero interpretó esa carta como una simple “reconsideración” de las decisiones recaídas en las partidas negadas de las solicitudes para autorizar la importación con exoneración de derechos que la compañía había introducido después de la demanda. Es decir, hizo caso omiso de la petición de exoneración y reiteró su decisión.

Egaña invocó las facultades formales del Ejecutivo Federal y, siguiendo las normas establecidas por las leyes de 1922 y de 1925 —no las de 1936— el Ministro autorizó la importación de un grupo de efectos, negó otro y exigió una descripción y mención de destino y uso más preciso y exacto para hacer posible un estudio “consciente y adecuado” y poder así dictaminar sobre la concesión del beneficio. Con ello, Egaña había proseguido la conducta de imponerle limitaciones informales a las compañías: su propia interpretación de las leyes por las que ellas tenían que regirse.

Por ejemplo, Egaña autorizó la importación de formas impresas para manómetros y termómetros, madera aserrada para pisos de las habitaciones en Lagunillas, láminas de acero galvanizadas, planchas para la construcción de casas para empleados, pararrayos, barriles de cal, madera cepillada para hospitales y envases de hojalata para depositar agua. Sin embargo, negó la autorización para importar, con el goce del beneficio de exoneración, crucetas para instalaciones eléctricas, mangos de madera para herramientas (picos, sierras, hachuelas) y martillos, desperdicios de algodón, clavos punta París, carbón mineral, girones de ropa esterilizados para limpiar maquinarias, rótulos especiales para marcar drogas, asfalto, escobas, carbón mineral, asientos para pocetas de letrinas, pedazos de cuero para limpiar, pedazos de tela de algodón, fardos de estopa para limpiar grasa, regaderas de latón, madera de caoba aserrada para reparaciones de buques y pilotes de madera para reparaciones de muelles.

Para Egaña, esos efectos no eran de “uso indispensable”, ni tenían “relación directa” con los trabajos que esa compañía tenía “el derecho” y la “obligación” de hacer de acuerdo con la ley de la materia. Obsérvese ahora el matiz (nuevo) que introdujo para la negación de la exoneración: porque no tenían usos indispensables; no porque fueran producidos en el país (según la ley de 1936).

Finalmente, el ministro Egaña se negó a emitir opinión alguna sobre ciertos productos, debido a que consideró que la compañía tenía que acompañar una “descripción” y una “mención de destino” que fuera mucho más “precisa” y “exacta” para que el Ministerio pudiera hacer posible un estudio más “consciente y adecuado” y poder dictaminar así sobre la concesión o no del beneficio. Algunos de esos productos fueron los siguientes: piezas de madera simplemente aserrada en piezas de menos de 25 cms por lado, piezas de madera sin acepillar, láminas galvanizadas, clavos Punta París, planchas de acero galvanizadas y palillos aserradores.

Notoriamente molesto, el 4 de abril Pietri le reclamó a Egaña que su carta previa no se trataba de una petición de reconsideración, sino que “simplemente” le estaba pidiendo al Ministerio que, al haber perdido la demanda procediera “en virtud de dicho fallo” a la exoneración antes negada.

El 22 de abril siguiente, Pietri envió otra comunicación al ministro Egaña:

Nuevamente le suplico al ciudadano Ministro de Fomento, por ser de justicia y conforme a derecho, que habiendo quedado desvirtuados por los fallos de la Corte Federal y de Casación de 30 de abril y 22 de diciembre de 1938 los fundamentos que tuvo ese Ministerio para negar la exoneración de materiales a esta Compañía [...] en razón de producirse y elaborarse en el país dichos materiales proceda a dictar la orden de exoneración correspondiente (Ministerio de Fomento, 1939a, p. 469).

Egaña respondió ambas comunicaciones el 17 de mayo siguiente y continuó rebatiendo la petición de Alejandro Pietri. Esta vez fue mucho más lejos, pues quiso “hacer una

importante aclaratoria” al abogado. Egaña sostuvo que el abogado pretendía considerar las solicitudes de exoneración introducidas después de la demanda como “una prolongación jurídica” del juicio que esa compañía siguió contra el Estado por exoneración de derechos de importación de otras listas previas.

Es decir, para Egaña la situación jurídica de las listas previas introducidas después de la demanda era totalmente diferente de la situación jurídica de las listas que había originado la demanda. Las primeras no “caían” bajo el alcance de las decisiones judiciales del 22 y 30 de diciembre de 1938. Todo el proceso iniciado con la introducción de la demanda del 8 de abril de 1937, con la sentencia del año siguiente, con la auto-aclaratoria de diciembre del mismo año y con la autorización final que el Ministerio le había dado a los efectos negados en la demanda ya había alcanzado “toda su finalidad práctica”. Ya había agotado “su fuerza ejecutiva *inter-partes*”. ¿Cuándo? Cuando el Ministerio de Fomento autorizó ordenar la exoneración de los artículos que habían dado origen a la demanda. Ahí había concluido, según Egaña, todo ese proceso.

Solo es posible explicar los motivos de sus rechazos. Egaña sostuvo que los efectos y artículos que ahora formaban parte de nuevas solicitudes eran “completamente *extraños* al juicio intentado y sentenciado contra la Nación (énfasis añadido)”. En consecuencia, el Ministro le notificó a Pietri que su decisión de negación de exoneración se mantenía en pie y que seguía siendo idéntica a la que él le había comunicado al representante legal de la compañía el 20 de marzo.

El tono del enfrentamiento fue subiendo de intensidad y el 19 de mayo de 1939 finalmente Alejandro Pietri respondió furioso al ministro Egaña: “La actitud asumida por el Ministerio de Fomento es, sin duda, la de una parte contratante que no cumple sus obligaciones para con la otra” (Ministerio de Fomento, 1939a, p. 477).

La última correspondencia presentada en la Revista de Fomento de 1939 contiene la respuesta final del ministro Egaña a Alejandro Pietri y habla por sí misma:

Al sostener sus puntos de vista jurídicos, el Despacho de Fomento cree firmemente que defiende los intereses de la Nación dentro de la legalidad en las situaciones creadas por las relaciones concretas entre las partes, animado siempre de una sana voluntad de respeto a sus obligaciones, *línea de conducta ésta que ni moral ni jurídicamente es esa Compañía la llamada a censurar* (énfasis añadido, Ministerio de Fomento, 1939a, p. 477).

En otras palabras, lo que estaba diciendo Egaña era que las limitaciones formales de la Corte habían llegado hasta ahí; que el resto de las decisiones le pertenecía al ámbito de las limitaciones propias del Ministerio cuando la Corte admitió que la facultad para decidir la conveniencia o no de las exoneraciones seguía perteneciéndole al Ministerio y no a la Corte; que las limitaciones formales de la Corte sólo eran válidas para los productos que ocasionaron la demanda y no para todos los productos futuros; que las limitaciones formales del Ministerio seguían vigentes en relación con su facultad de ser

el único organismo con la facultad de decidir sobre las exoneraciones; que la limitación formal que no podía usar el ministro era la del artículo 49° de la ley de 1936; que las limitaciones formales eran la de las leyes previas a 1936, y finalmente, que Egaña podía continuar ejerciendo sus limitaciones informales: podía interpretar la sentencia y las leyes anteriores a 1936 según sus propias atribuciones formales.

Desde su gestión, la señal informal que el Estado venezolano estaba enviando al capital petrolero transnacional era que, a partir de ese momento, si las compañías querían continuar defendiendo sus derechos adquiridos y usufructuando los incentivos que se habían diseñado para invertir en el país, tendrían que demandar al Estado cada vez que quisieran importar el más mínimo artículo sin pagar derechos de importación. La exoneración de derechos de importación pasó de ser un incentivo a convertirse en un problema que había sentado las bases para configurar el duelo que tarde o temprano iba a llegar. El Estado venezolano no estaba dispuesto a cruzarse de brazos y a esperar a que las concesiones vencieran, 30 o 40 años después de otorgadas, sin poder cobrar derechos de importación. A fin de cuentas, la conducta de Egaña encarecía excesivamente los costos de transacción al capital petrolero internacional, creando una incertidumbre total en las operaciones y las relaciones entre las partes.

Con ello, se llegó, finalmente, a un callejón sin salida; a un punto muerto provocado con toda premeditación. Esa “tranca del juego” no había llegado por generación espontánea. Por el contrario, se presentó después de largas experiencias, agitados aprendizajes y reflexiones anticipadas. La exoneración de los efectos que había producido la demanda era un asunto totalmente diferente a la exoneración de los artículos solicitada después de la demanda y del auto. El ministro Egaña ya no estaba negando la exoneración de derechos de importación invocando el artículo 49° de la ley de 1936, sino invocando el propio artículo 48° de las leyes de hidrocarburos y demás minerales combustibles.

Como puede constatarse, las relaciones entre las firmas y el Ministerio cerraron una puerta institucional que impedía, en ese momento y en el futuro, cualquier certidumbre en las relaciones con el Estado. Eugenio Mendoza (ministro de Fomento entre 1942 y 1943) ha sido quizás quien mejor ha descrito el aspecto crucial que identificó la naturaleza del conflicto alrededor de este cambio institucional petrolero. Mendoza sostuvo que la conducta informal “restrictiva” del Ministerio de Fomento en relación con las sentencias favorables a las compañías, en lugar de resolver los conflictos jurídicos, complicó aún más las tensiones con los consiguientes perjuicios tanto para la Nación como para las firmas:

No obstante esas sentencias adversas, el Despacho de Fomento ha mantenido sistemáticamente un criterio *restrictivo* con respecto a las disposiciones legales relativas a la franquicia, lo cual ha traído como consecuencia una situación que, *lejos de resolverse en un sentido o en otro, se ha complicado cada día más con los perjuicios consiguientes* para los intereses de la Nación y de la industria (Ministerio de Fomento, 1943, pp. 89, énfasis añadido).

Es de suponer que estas discordias entre Egaña y Pietri se repitieron permanentemente en oficios de naturaleza similar relacionadas con otras compañías, pues hay que recordar que Pietri era el apoderado de diferentes firmas. Hasta ahora, la presente investigación no ha podido encontrar esos oficios, aunque se consiguieron otros importantes en Egaña (1938).

Las tensas circunstancias descritas, produjeron otro duelo formal, tres meses después de esta correspondencia cruzada entre Egaña y la compañía *Lago Petroleum Corporation*. La *Standard Oil Company* perdió la paciencia de nuevo y demandó, otra vez, el 11 de agosto de 1939. Su sentencia se produjo el 17 de octubre de 1940. En ella, el abogado calificó las limitaciones que Egaña estaba intentando imponerle a la compañía como propias de la “rebeldía” del ministro. Se trataba, pues, de una rebeldía propia de las limitaciones informales. Esta es una evidencia formidable que apoya la tesis de este ensayo: que fue este contexto del ejercicio de limitaciones informales impuestas por Egaña el que creó las condiciones para la aprobación de la notable ley de 1943.

Es precisamente por estos motivos por los que aquí se afirma que ignorar este contexto informal es desconocer la brillante curva de aprendizaje de Néstor Luis Pérez y de Manuel R. Egaña. Y acusar la ley de 1943 de haber sido resultado de negociaciones con el capital extranjero es simplemente negar malintencionadamente los hechos históricos y los méritos de la conducta informal de estos ministros. El término “negociaciones” tiene que ser calificado. Las que Egaña acordó fueron el producto de una política nacionalista, no el inicio del proceso de una política pro-imperialista. Ante esta situación, la única solución disponible para ambas partes era la negociación.

### 3. El nuevo marco institucional petrolero desde 1943

#### 3.1 La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1942

Existen acontecimientos cruciales en el desenvolvimiento institucional de una sociedad sin los cuales sería imposible comprender el impacto y el desarrollo de los sucesos posteriores a esos eventos. Si hay un auténtico hecho para representar el concepto de cambio institucional petrolero, tal como fue definido por Douglas North, en Venezuela fue la promulgación combinada de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942 y la Ley de Hidrocarburos de 1943. En 1943 se resolvió irreversiblemente el problema de la subordinación de los impuestos generales a los impuestos específicos mineros o de hidrocarburos.

A pesar de que esta ley fue estrictamente petrolera, la correcta forma de entender la envergadura de su importancia para la historia nacional es la de examinar la impactante influencia que tuvo en relación con la ley de 1942. Fue la combinación de estas leyes, la que marcó la solución institucional definitiva que resolvió el grave “error” histórico

iniciado en 1854. Su concurrencia solo puede ser comparable, en cuanto a la magnitud de su impacto, con la nacionalización del petróleo en diciembre de 1975, con la fijación unilateral de los valores de exportación en Venezuela en 1970, o con la fijación de los precios de referencia fiscal, igualmente unilateral, en el Medio Oriente en octubre de 1973.

Hasta ahora, se ha explicado la condición que fue tomando el marco institucional petrolero venezolano (formal e informalmente) hasta 1943. El desenvolvimiento de estas reglas del juego estuvo marcado por la tensión entre la legislación de minería (o de hidrocarburos desde 1920) y un tipo muy especial de impuesto general: los derechos de importación. Para cumplir con este objetivo se examinaron las leyes “petroleras”, las de minería y las de hidrocarburos. Para estudiar las relaciones jurídicas entre las firmas petroleras y el Estado venezolano no solo fue necesario, sino suficiente, analizar esas leyes petroleras.

Sin embargo, es a partir de 1942 que el examen de las leyes petroleras (y de los acontecimientos informales respectivos) deja de ser suficiente. La Ley de Hidrocarburos de 1943 prácticamente estuvo vigente durante cincuenta y ocho años, pues sus reformas (de 1955 y de 1967) no tuvieron consecuencias importantes. Hoy en día, después de medio siglo, ya tenemos conocimiento de que la imposición institucional del Estado venezolano sobre el capital petrolero internacional fue formidable.

El proceso de continuos éxitos desde 1943 condujo a la fijación unilateral del precio de los valores de exportación venezolanos en diciembre de 1970 y concluyó con la nacionalización petrolera del 31 de diciembre de 1975. Este desarrollo de los célebres acontecimientos, obliga la formulación de la pregunta: ¿si la “ley petrolera” de 1943 permaneció prácticamente inalterada hasta el año 2001, entonces, cuál fue la vía institucional que configuró exponencialmente el éxito estatal desde 1943? Y la respuesta es que la solución institucional fue combinar la ley de 1943 con la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942.

Desde 1943, el estudio del marco jurídico institucional entre el capital extranjero y el Estado venezolano debe emprenderse por la vía de dos flujos de análisis bien definidos: [1] desde las leyes y reformas totalmente autónomas de hidrocarburos y [2] desde las leyes y reformas de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Si el examen de las limitaciones formales hasta 1943 pudo hacerse basándose exclusivamente en los diferentes códigos y leyes mineras y de hidrocarburos, desde 1943 eso ya no será posible. Ahora el enfoque deberá dirigirse fundamentalmente hacia el examen de las diversas reformas y leyes del impuesto sobre la renta. A partir de 1943 hay que “cambiar de rieles”: de las leyes formales “petroleras”, pasar al examen de las leyes del impuesto sobre la renta. La evolución de la tasa del impuesto sobre la renta aplicable

al capital petrolero extranjero fue la siguiente: 1942: 9,5 %; 1945: 32 %; 1946: 28 %; 1948: 28 % + “fifty-fifty”; 1958: 47, 5%; 1967: 52 %; 1970: 60 %; 1974: 63,5 %; 1975: 72 %; 1976: 65,5 % (después de la nacionalización). En otras palabras, todas las reformas jurídicas importantes después de 1943 se hicieron por la vía del Ministerio de Hacienda y no por vía del Ministerio de Fomento (denominado Ministerio de Minas e Hidrocarburos desde 1949 y Ministerio de Energía y Minas desde 1975).

### 3.2 La Ley de Hidrocarburos de 1943

La Ley de Hidrocarburos de 1943 resolvió todos los inconvenientes generados por la imposibilidad que tenía el Estado venezolano en cuanto a desatarse la camisa de fuerza que se había auto-impuesto. Tan importante como esa circunstancia fue el hecho de que la mayoría de las compañías se acogieron a esta ley. Es decir, las compañías renunciaron a los derechos adquiridos en las leyes anteriores y aceptaron las nuevas disposiciones.

El artículo fundamental de la ley fue el 46°:

Artículo 46. Además de los impuestos establecidos en los artículos anteriores los concesionarios pagarán todos los impuestos generales cualquiera que sea su índole (Ley de Hidrocarburos del 13 de marzo de 1943 *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* (Caracas), LXXX, 31 extraordinario (marzo 13, 1943), p. 8).

Esto significó que a partir de ese momento las compañías se comprometieron a pagar los impuestos específicamente petroleros contemplados en la Ley de Hidrocarburos, y otros de diferente índole. Esto incluía, por supuesto, los derechos de importación. Pero más importante aún, incluía el impuesto sobre la renta creado en la ley de 1942 y que entraría en vigencia el 1° de enero de 1943. La ley tuvo una vigencia de cincuenta y ocho años cuando se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos el 13 de noviembre de 2001.

### 3.3 La interpretación de Rómulo Betancourt (1908-1981) sobre la ley de 1943

La historia sistemática del enfrentamiento entre los ministros Pérez y Egaña y el capital petrolero internacional es prácticamente desconocida en la historiografía nacional. Las excepciones más notables quizás sean las de los libros de Márquez (1977 y 1977a), Rivero (1979), y de Fuenmayor (1976, 1976a y 1976b), o las cruciales opiniones del dirigente Salvador de la Plaza (1896-1970). Incluso puede afirmarse que, por lo general, las escasas referencias que se encuentran en la literatura sobre los acontecimientos alrededor de estas disputas son malintencionadas.

Es posible que las opiniones de Rómulo Betancourt sobre la ley de 1943 sean las que más hayan adulterado la efectiva descripción del proceso histórico en relación con la

promulgación de esta ley. Por ejemplo, en su *magnum opus*, *Venezuela: Política y petróleo* (Betancourt, 1969) encontramos expuestas sus “evaluaciones” sobre la ley de la siguiente manera:

Quando fue anunciada [la reforma petrolera de 1943], como venezolanos y como militantes de una organización política tan empeñada en esa reforma, saludamos ese anuncio con exaltado júbilo. Y no era para menos. El mismo régimen que *había permanecido sordo durante años* ante el vehemente reclamo de una reforma en las relaciones entre el Estado y la industria del petróleo *emergió de pronto* como abanderado de esa idea (Betancourt, 1969, p. 175, énfasis añadido).

Después de compararse el proceso descrito en esta investigación con la opinión de Betancourt, es lícito afirmar que no puede existir expresión histórica más infundada que esta cita en cuanto a asignarle sordera a un gobierno que había heredado precisamente todos y cada uno de los problemas de las disputas jurídicas con las compañías petroleras internacionales desde la promulgación de la ley de 1936. Lo que es peor, Betancourt sí conoció los juicios que se disputaron entre 1937 y de 1941, y en consecuencia, es absolutamente imposible imaginarse que en su época no se hubiera dado cuenta ni captado la envergadura de las acciones que los ministros habían puesto en juego<sup>5</sup>.

Si algo ha quedado claro en la detallada exposición de los capítulos anteriores, es que los gobiernos de López Contreras (1936-1941) y de Medina Angarita (1941-1945) no fueron “sordos” a las necesidades de una reforma. Esa afirmación no solamente es absurda, sino falsa; no por ser metafórica, sino por sus calculados intentos por desnaturalizar las tensas relaciones entre el capital petrolero y el Estado nacional. Los funcionarios públicos de ese entonces, independientemente de sus posiciones políticas, ya contaban con toda la información disponible sobre la problemática petrolera. Ya no se trataba de unos funcionarios que habían tenido que enfrentar al capital petrolero en las peores condiciones del pasado. Ahora no sólo habían trascendido la severa asimetría de información en relación con las firmas internacionales, sino que habían identificado correctamente la naturaleza de su carácter problemático y habían comenzado a vislumbrar su solución institucional.

Igualmente, se ha demostrado que la reforma no *emergió fortuitamente*, por generación espontánea, ni llegó a la agenda política de ese entonces como “caída del cielo” o producida aparentemente sin causas ni ministros reales. Por el contrario, el auténtico alcance histórico de la ley de 1943 sólo puede ser entendido y apreciado en su efectiva magnitud si se toma en cuenta el contexto del largo y punzante proceso de enfrentamiento entre los ministros de estos gobiernos y las compañías petroleras establecidas en el país. La cita de Betancourt se extiende aún más:

5 Consúltense las páginas 121-130 de su libro, en las que él dio cuenta de las demandas de las compañías como evidencia de que sí las conoció.

En un discurso ante la Comisión del Congreso que le anunciaba la clausura de sus sesiones ordinarias, el Presidente de la República [Isaías Medina Angarita] dijo en Miraflores (17 de julio de 1942) que el Gobierno pretendía “revisar, al amparo de nuestras leyes y en busca de la equidad, una situación que necesariamente tiene que revisarse, a favor de la Nación venezolana”. *Y el galimatías quedó aclarado* en otro párrafo más concreto del mismo discurso, al pronunciarse el Jefe de Estado porque “Venezuela obtenga en la explotación de sus riquezas naturales la parte que en justicia le corresponde y que las industrias que son consecuencia lógica de la extracción de esos productos tengan su asiento, movimiento y expansión en Venezuela” (Betancourt, 1969, p. 175, énfasis añadido).

Obsérvese que para Rómulo Betancourt las acciones de los gobiernos de López Contreras y de Medina en relación con el capital petrolero extranjero no tuvieron relevancia alguna. Específicamente, la postura del gobierno de Medina en relación con su posición sobre la necesidad de llevar a cabo una “revisión” del marco legal a favor de la Nación es calificada en la cita como falta de significación, es decir, como si la postura de ese gobierno se hubiera tratado de una relativa a no saber de qué se trataron tantas acciones que se intentaron frente a las firmas. Para Betancourt, todo lo que hicieron Pérez y Egaña no fueron más que locuras sin sentido, sin objetivos específicos y sin un norte definido.

Según Betancourt, nadie en el país entendía, tan tarde como en 1942, qué quería decir Medina con una “revisión” del marco jurídico. ¡Después de seis años de disputas manifiestamente públicas y que podrían calificarse de un infierno institucional inaugurado por la ley de 1936, Betancourt está afirmando que supuestamente nadie sabía de qué estaba hablando Medina Angarita! Calificar de “galimatías” sus expresiones sobre la reforma petrolera que se haría realidad en 1943 es, simplemente, ignorar, con absoluta premeditación, el auténtico proceso histórico que enmarcó esa revisión.

Tal como se ha mostrado, si las disputas desde 1936 para profundizar la equidad de la participación del Estado en el ingreso petrolero y para obtener más ventajas a favor de la Nación, no definieron el concepto de “revisión” de una situación a favor de la Nación venezolana, y si se aceptara la versión de Betancourt, entonces todo el proceso histórico previo habría sido un espejismo: Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña jamás existieron en la vida real, y obviamente, tampoco existieron las leyes de 1936 y 1938 ni las demandas contra la Nación entre 1937 y 1941.

Con estas interpretaciones sobre la historia petrolera es que nace tanta indignación ante la manera en que se falsifican formidables hechos económicos y se ocultan desenvolvimientos cruciales de los intentos de soluciones institucionales. La de Betancourt es, simplemente, la subordinación de una verdad histórica a una posición política nacida de su necesidad de desmentir cualquier mérito a un gobierno que él mismo contribuyó a derrocar.

La falsedad de la interpretación de Betancourt llega muy lejos al negarle incluso a Medina el valor de haberla encarado como lo hizo:

Todos los factores concurrían a favorecer la adopción de una *enérgica actitud* ante la cuestión petrolera. Pero pecaba de ingenuo ese entusiasmo con que nuestro sector había acogido la promesa oficial de asumirla. Un régimen que se empeñaba en conservar sus perfiles autocráticos *estaba históricamente incapacitado para encarar de frente ese problema*. Le faltaba la audacia y la autoridad moral que solo nacen de un respaldo mayoritario de opinión pública (Betancourt, 1969, p. 175, énfasis añadido).

Dejando de lado su obvio, e incluso, justificado interés político en realzar los componentes democráticos del trienio de Acción Democrática (1945-1948) y en atacar la autocracia militar, obsérvese que la acusación se enfoca solo en un punto: en que a las gestiones alrededor de la promulgación de la ley de 1943 les faltó una “enérgica actitud” y en que el carácter autocrático (irrelevante en este caso particular) las incapacitó para encarar de frente el problema.

Este es un excelente ejemplo de cómo las etiquetas políticas convierten en cajas negras el desarrollo de ricos procesos históricos, y como diría North, de ricos modelos de “historia de trayectoria dependiente”.

¡Betancourt incluso calificó la reforma como “no sustantiva”! Es decir, la reforma crucial que resolvió definitivamente el “exabrupto” jurídico cometido durante casi un siglo y logró arrancarle a las exoneraciones el carácter contractual que supuestamente tenían, y que consiguió que el Estado se librara de la impotencia por separar los impuestos generales de los específicos, según sus propias palabras, no fue una “reforma a fondo”, no fue “sustantiva”:

Los gobernantes sabían que los consorcios del petróleo apreciaban la debilidad intrínseca de un régimen que no realizaba consultas electorales sinceras, ni manejaba con probidad el erario, ni atendía cabalmente las necesidades colectivas. *Y por eso no podía atreverse a realizar una reforma a fondo, sustantiva*, en las relaciones entre Estado e industria petrolera (Betancourt, 1969, p. 175, énfasis añadido).

### **3.4 La interpretación de Juan Pablo Pérez Alfonzo (1903-1979) sobre la ley de 1943**

Juan Pablo Pérez Alfonzo clonó estos argumentos de Betancourt durante toda su vida y quiso ser más radical que su padre intelectual en relación con la interpretación de la ley de 1943. Llegó incluso a afirmar que lo que quería Medina era “una mayor entrega de la riqueza petrolera”. Para él, las acciones de Medina solo podían ser entendidas como resultado de mera publicidad: lo que Medina hizo fue modelar “la opinión pública a través de los medios de comunicación haciéndola creer que la ley del 43 era un avance”.

Y la ley “fue un retroceso total”. Según él, de no haberse promulgado la ley se hubieran cancelado las concesiones vigentes en ese momento.

Pero podríamos aventurarnos un poco en este mundo imaginario de Pérez Alfonzo. Si se admitiera que, efectivamente, se hubieran cancelado las concesiones, entonces, para renovarlas, se hubiera necesitado, como mínimo, una ley idéntica a la ley que precisamente estaba criticando, una ley idéntica a la de 1943. Desde el proceso real hasta el ficticio de Pérez Alfonzo, se puede concluir que la ley era una necesidad forzosa y que respondía a las necesidades que el país clamaba: obligar a las compañías a someterse a la soberanía de los impuestos generales. Con o sin la ley de 1943, las compañías hubieran tenido que supeditarse a las nuevas condiciones de una ley por promulgarse (que hubiera sido creada, obviamente, para llenar el vacío de la inexistencia de la ley de 1943) después de vencidas sus concesiones. Con la nueva ley (no con la ley real de 1943, sino la de su fantasía) las compañías igualmente hubieran logrado concesiones por tiempos de 30 o 40 años:

Si no se hace la ley del 43 empiezan a cancelarse una serie de concesiones, y además de cancelarse, las compañías petroleras ya no iban a solicitar más concesiones bajo la ley del 38, como no lo habían hecho desde López Contreras, por lo estrecho de la ley (Pérez Alfonzo, 1971).

En segundo lugar, nótese que Pérez Alfonzo está conjeturando, de nuevo, que sin la ley de 1943, es decir, con la vigencia de la ley de 1938, las compañías tampoco “iban a solicitar más concesiones”. Y jamás las hubieran solicitado porque la ley de 1938 era excesivamente “estrecha”. Estrecha significa, en su concepción, que la implantación del tablero de ajedrez jamás hubiera sido aceptada por las compañías, como no la aceptaron cuando se propuso por primera vez en la ley de 1920.

Según Pérez Alfonzo, las compañías jamás solicitaron concesiones, desde 1938, únicamente por lo “estrecho” de la ley. Es decir, que de los factores que explicarían el rechazo por solicitar nuevas concesiones, solo deben ser tenidos en cuenta los escenarios que la imaginación suya produce en su cabeza y no los auténticos factores reales que configuraron definitivamente las tensiones entre el capital petrolero y el Estado: los intentos explícitos de este para imponerle su soberanía impositiva general. La mejor evidencia de lo crucial de esta relación fue precisamente el enfrentamiento jurídico entre 1937 y 1941.

Desde el punto de vista histórico real hay un candidato mucho mejor para explicar la renuencia de las compañías para acogerse a solicitar nuevas concesiones en 1938: el sometimiento a la soberanía impositiva. En consecuencia, Pérez Alfonzo consideró que las compañías “rechazaban de tal forma esta ley [de 1938] que mantenían la tesis de que en esas condiciones no podían negociar”. Es decir, según su teoría, fueron las compañías las que jamás quisieron negociar, las que jamás hubieran aceptado el tablero de ajedrez.

Incluso admitiendo que ellas jamás hubieran aceptado el tablero de ajedrez (como efectivamente no fue previsto en la ley de 1943) lo que Pérez Alfonzo oculta deliberadamente es un componente mucho más crucial, relevante y pertinente para ese momento: la soberanía impositiva. Habiendo fabricado esta premisa, es decir, esta explicación de la renuencia de las compañías para solicitar nuevas concesiones, entonces pasa a su famosa conclusión: que el gobierno de Medina hizo aparecer la ley de 1943 como “un avance”. Es decir, que para Pérez Alfonzo el “avance” fue el del otorgamiento de nuevas concesiones. Obsérvese la falacia y la falta de seriedad: el avance no fue la imposición de la soberanía impositiva.

Por si esta negación del logro de la ley de 1943 no fuera suficiente para descalificarla, Pérez Alfonzo añade otro argumento que no puede ser calificado más que de mentiroso. Según él, aun sin la ley de 1943, aun sin que la ley jamás se hubiera promulgado, la ley de 1938 hubiera logrado todo lo que el Estado quería: “manejada con decisión la ley [se sobreentiende que la ley de 1938], de todos modos, podría aplicarse lo que se quisiera”.

La falsedad de esta proposición resalta cuando se examina la propia ley de 1938. Si bien es cierto que esta intentó restablecer el obsoleto sistema de ajedrez de las leyes de 1920, 1921 y 1922, obsérvese que esa ley jamás previó en alguno de sus artículos una cláusula que hubiera resuelto el auténtico problema que sí resolvió la ley de 1943: el artículo que obligara al capital petrolero a someterse a la soberanía impositiva. Con la ley de 1938 jamás se hubiera resuelto el problema, que durante casi un siglo del Estado venezolano, configuró su impotencia.

Como pudo verse, cuando se evalúa la ley de diciembre de 1938, su máximo logro, su techo jurídico, lo constituyó el famoso artículo 50° en el que la exoneración de los derechos de importación pasó a ser facultativa, y la extensión de este derecho a los bienes exonerados, de total a parcial. A la ley que Pérez Alfonzo quiso presentar como superior a la de 1943, le faltó, precisamente, lo que la hizo incapaz de lograr, jamás previó artículo alguno para imponer la soberanía impositiva a las compañías petrolera. Quedó circunscrita a la timidez que caracterizó al Estado durante tantos años: intentar restringir el “exabrupto” de la exoneración de derechos adquiridos.

Al igual que el caso de Gumersindo Torres, la ley de 1938 identificó la impotencia del Estado para cobrar impuestos generales, pero no dio el paso adicional de la ley de 1943: concentrarse en el verdadero problema de la soberanía impositiva. En consecuencia, es falso afirmar que si esa ley hubiera sido manejada “con decisión” se hubiera podido aplicar “lo que quisiera”. Como se observa, “lo que quisiera”, no hubiera incluido el sometimiento a la soberanía impositiva.

Pero obviando todas estas consideraciones, Pérez Alfonzo pasó a su famosa conclusión. Conjeturó que lo que hubiera sucedido sin necesidad de la ley de 1943 se hubiera logrado

“aduciendo el principio de que quien puede imponer, puede destruir”. Esto también es simplemente falso: ¿cómo hubiera podido el Estado imponer una soberanía impositiva sin haberla declarado formalmente en una ley y sin haber obligado a las compañías a someterse a esa ley? Pero él prosigue: “Cuando usted no le encuentra manera a una ley, cuando hay algún vicio en ella que da demasiadas ventajas a un particular, entonces usted, mediante la imposición de los sistemas fiscales logra en definitiva lo que quiere”.

Si nadie le hubiera encontrado manera a la ley de 1938, entonces la solución suya es excesivamente simple pues afirmó: solo basta que una “imposición de los sistemas fiscales logr[e] en definitiva lo que quier[a]”. El detalle que le falta a esta conclusión es que ¡esos sistemas fiscales no existían!<sup>6</sup> Y la ley de 1938, mucho menos, los previó.

## 4. Conclusión: Discusión de los resultados de la investigación

El periodo entre 1854 y 1943 incluye tres curvas de aprendizaje en relación con los incentivos que se introdujeron desde 1854. La primera comprende desde 1854 hasta 1930 cuando el ministro Torres identificó por escrito el problema en el que se habían convertido los incentivos. Lamentablemente, no intentó promulgar una ley que rompiera para siempre esas reglas del juego y el Estado tuvo que conformarse con seguir cobrando únicamente los impuestos petroleros especificados en las diversas leyes “petroleras”. Además, tampoco pudo cobrar impuestos de importación por haberseles dado un carácter contractual en las concesiones.

La segunda curva de aprendizaje fue la que inauguró Néstor Luis Pérez en 1936: heredó la identificación correcta de Torres. A diferencia de este, sí impulsó una ley (la de 1936) que intentó cambiar esas reglas de juego. Desafortunadamente, a su vez, no pudo contrarrestar las reacciones jurídicas de las firmas multinacionales petroleras. Las corporaciones demandaron en bloque a la Nación a partir de 1937 por pretender aplicarles

6 Aquí está la cita en extenso sobre las opiniones de Pérez Alfonzo: [La ley de 1943] parece como un mejoramiento con miras al negocio petrolero porque abre una salida. Y la gente lo que quería era que se moviera más petróleo. Pero no era otra cosa que poner en marcha una mayor entrega de la riqueza petrolera, del recurso petrolero. Si no se hace la ley del 43 empiezan a cancelarse una serie de concesiones, y además de cancelarse, las compañías petroleras ya no iban a solicitar más concesiones bajo la ley del 38, como no lo habían hecho desde López Contreras, por lo estrecho de la ley. Esta determinación que las parcelas tenían que ser explotadas siguiendo las líneas diagonales como si la concesión fuera un tablero de ajedrez. De esta forma, cualquier descubrimiento que las concesionarias hacían determinaba reservas petroleras adyacentes en los cuadros inmediatos a los lados de la parcela productora, ya que la distribución de la explotación solo podía ser continua en los cuadros que lindaban por el ángulo del área explotada. Las compañías rechazaban de tal forma esta ley que mantenían la tesis de que en esas condiciones no podían negociar. Pero se modeló la opinión pública a través de los medios de comunicación haciéndola creer que la ley del 43 era un avance. Fue un retroceso total. Yo mismo no le hice sino observaciones de carácter económico porque —eso lo capté muy bien— manejada con decisión la ley, de todos modos, podría aplicarse lo que se quisiera. Efectivamente se lograba esto, aduciendo el principio de que quien puede imponer, puede destruir. Cuando usted no le encuentra manera a una ley, cuando hay algún vicio en ella que da demasiadas ventajas a un particular, entonces usted, mediante la imposición de los sistemas fiscales logra en definitiva lo que quiere. Y puede llegar hasta una nacionalización indirecta ahogando las posibilidades de utilidad de la empresa o del concesionario (1976, pp. 53-54).

una ley que violaba la irretroactividad de los contratos previos a 1936 y las sentencias comenzaron a impedir el ansiado cambio que se buscaba en un nuevo marco institucional: obligarlas a pagar impuestos distintos a los específicamente petroleros.

Finalmente, el ministro Manuel R. Egaña recogió la identificación del problema por parte de Torres y los infructuosos intentos de Pérez; adquirió sus intentos de solución y sobrellevó los fracasos formales ante la Corte. Sin embargo, consiguió impulsar temibles limitaciones informales a las firmas transnacionales al descubrir que sí podía “amargarles” sus victorias jurídicas (1937-1939) con dos acciones específicas. La interpretación informal de una “reserva” de las sentencias formales, y el aprovechamiento de las oportunidades que su Ministerio descubrió: la posibilidad de continuar negando la exoneración de derechos de importación sin necesidad de usar la ley de 1936. Con ello, consiguió tres éxitos indiscutibles.

*Primero*, incrementar considerablemente sus costos de transacción (por cada producto que quisieran importar, las corporaciones tenían necesariamente que demandar al Estado). *Segundo*, generar una formidable incertidumbre en sus derechos de propiedad sobre sus contratos petroleros (concesiones); en otras palabras, siguió “respetando” sus derechos de propiedad (duración, la no aplicación de la ley de 1936, impuestos fijados en los contratos, entre otros), pero desarrolló brillantes mecanismos coercitivos que incrementaron notablemente el cumplimiento obligatorio de los contratos a costos muy altos.

*Tercero*, dejar dispuestos todos los mecanismos para que las firmas se sentaran forzosamente a negociar con el Estado venezolano la aceptación de una nueva ley que cambiaría para siempre esas reglas de juego que habían resultado tan problemáticas. Los mecanismos presentados aquí, e investigados en fuentes inéditas en la historiografía nacional, muestran qué, efectivamente, Egaña hizo negociar por la fuerza a las compañías y eso, diría North, es lo que “resulta de interés particular” en un enfoque neoinstitucional; esa ley fue la de 1943. Efectivamente, transformó para siempre no solo un marco institucional obsoleto, sino que inauguró unas nuevas reglas de juego institucionales que perdurarían hasta el año 2001. Esa formidable ley estuvo vigente cincuenta y ocho años. Gracias a estas nuevas reglas del juego, el Estado venezolano logró las trascendentales conquistas de participación en los excedentes económicos del capitalismo petrolero ya mencionadas, y por vía de la OPEP, en las interrelaciones entre las curvas de aprendizaje y las del propio Estado venezolano, se consiguieron los éxitos espectaculares de la organización (véase Maldonado-Veloza, 2009, 2007, 2006, 2005, 1981).

Este relato neoinstitucional verifica una predicción de North: maximizar la conducta de organismos económicos da forma al cambio institucional; en este caso, la conducta del Ministerio de Fomento venezolano. La curva de aprendizaje iniciada con Torres llegó a su cúspide con Egaña pues hubo una auténtica inversión en el conocimiento y una genuina acumulación de conocimiento. Con Egaña, la interacción entre las actividades

del Ministerio de Fomento, el conocimiento adquirido y la necesidad de un nuevo marco institucional confluyeron armónicamente para configurar, de manera planificada, una oportunidad para producir un cambio discontinuo y radical.

Todas las acciones emprendidas por Pérez y Egaña fueron deliberadas y determinaron, sin ambigüedad alguna, la dirección que debía tomar el cambio institucional. De esta manera, indujeron una alteración incremental de las limitaciones informales con un propósito bien definido. A partir de allí se dedicaron a maximizar sus conductas.

Para cumplir con el objetivo de maximizar los ingresos fiscales, primero tenían que producir el marco institucional apropiado. Ese objetivo *sine qua non* quedó definido desde Torres y determinó la curva de aprendizaje que le siguió. Pérez fue el responsable de comenzar a configurar las oportunidades radicales que le brindaba su gestión en el contexto de una conducta de López Contreras (1936-1941), del poder mismo del gobierno, de una nueva comprensión del Estado después de la muerte de Gómez y de una concepción de política económica que se tenía en ese momento. Gracias a ellos, el Ministerio de Fomento, como organismo responsable de los asuntos petroleros, indujo el cambio que se avecinaba alrededor de las negociaciones que produjeron la ley de 1943.

La predicción de North en relación con los casos típicos de lo que ocurre en los países en desarrollo no se cumple en este caso. North (1993) afirma que lo que caracteriza a los países del Tercer Mundo es el hecho de que el marco institucional de estos implica altos costos de transacción, hay derechos de propiedad mal definidos o poco efectivos, y lo más importante, que la inseguridad de los derechos de propiedad da por resultado “el uso de tecnologías que emplean poco capital fijo”; en consecuencia, “comúnmente las firmas son pequeñas (excepto aquellas protegidas por el gobierno)” (1993, p. 90). Es decir, si hay grandes empresas de capital fijo (como las petroleras), entonces, en un mundo de incertidumbre sobre los derechos de propiedad, la presencia de ellas en una economía como la venezolana en los años del conflicto de ambos ministros, descrito aquí, solo se justificaría sobre la base de que ellas existieron “únicamente bajo la protección del gobierno gracias a los subsidios, las tarifas de protección y los sobornos a la política, mezcla que difícilmente dará como fruto una eficiencia productiva” (1993, p. 93).

Después de esta investigación, es bastante difícil continuar afirmando que esas empresas hubieran sido protegidas por los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita y amparadas por los sobornos a funcionarios públicos. La evidencia está demostrando todo lo contrario: fue un enfrentamiento (ejercido con toda dignidad) que se alejó en la dirección opuesta a esa predicción estandarizada y a unas acusaciones domésticas arrojadas con desdén sobre las relaciones petroleras del Estado venezolano y el capital petrolero internacional.

La ley de 1943 proporcionó la estructura básica de las nuevas reglas del juego por medio del cual el Estado, a lo largo de su historia petrolera, creó un orden brillante frente al “imperialismo”. Después de esa ley todo el relato es incremental: la aplicación de la combinación de ambas leyes. El único cambio discontinuo importante será la introducción posterior de los precios de referencia fiscal. Estas nuevas instituciones petroleras son las claves que nos permiten comprender con claridad la interrelación de las reglas políticas y la economía petrolera, y sus formidables consecuencias para los éxitos petroleros posteriores.

## 5. Referencias

Abreu, J. J. (1939). Sobre exoneración de derechos de importación. *Revista del Ministerio de Fomento* (Caracas), 2, 8 (enero de 1939), pp. 125-143. [Este informe del Procurador General de la Nación, Juan José Abreu, es de fecha 19 de noviembre de 1938 y se presentó en el juicio de la demanda de la *Caribbean Petroleum Company*, con sentencia del 12 de diciembre de 1939.]

Abreu, J. J. (1938). Sobre exoneración de derechos de importación. *Revista del Ministerio de Fomento* (Caracas), 2, 7 (diciembre de 1938), pp. 25-40. [Este informe del Procurador General de la Nación, Juan José Abreu, se presentó en el juicio de la demanda de la *Standard Oil Company*, con sentencia del 31 de mayo de 1938 (también hay un auto de la sentencia del 14 de julio de 1939).]

Betancourt, R. (1969). *Venezuela: Política y petróleo*. Tercera edición. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones para Ediciones Senderos, pp. 987.

Brito, F. (1966). *Historia económica y social de Venezuela: Una estructura para su estudio*. Tomo II. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Dirección de Cultura, 1966, pp. 688.

Caballero, M. (2002). A manera de prólogo: Cuatro notas sobre la historia venezolana en el siglo del petróleo. pp. 3-21. En: Fundación Venezolana Positiva *et al.* 2002.

Corte Federal y de Casación. (1941). “Sentencia que declara improcedentes las excepciones de defecto de forma y de incompetencia de esta Corte, propuestas por los apoderados especiales de la Nación, en la demanda intentada contra esta por la *Lago Petroleum Corporation*”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1939*, Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 417-421. [Sentencia del 10 de mayo de 1940 de la demanda del 15 de noviembre de 1939. Relacionada con sentencia del 30 de abril de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937 y con el Auto del 22 de diciembre de 1938.]

Corte Federal y de Casación. (1941a). “Sentencia por la cual se declara sin lugar todas las excepciones dilatorias opuestas por la parte demandada, en el juicio seguido por la *Standard Oil Company of Venezuela* contra la Nación, por negativa de exoneración

de derechos de importación”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1941*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 455-463. [Relacionada con la sentencia del 31 de mayo de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937, el auto del 14 de julio de 1939, la demanda del 11 de agosto de 1939 y su correspondiente sentencia (la de esta referencia) del 17 de octubre de 1940].

Corte Federal y de Casación. (1941b). “Sentencia que declara sin lugar un recurso de hecho intentado por The Caribbean Petroleum Company”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1941*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 399-402. [Sentencia del 11 de abril de 1940 de la demanda del 29 de abril de 1939.]

Corte Federal y de Casación. (1940a). “Sentencia que declara con lugar en todas sus partes una demanda intentada por la Compañía Anónima Petróleo Lago contra la Nación (Votos salvados de los doctores José Ramón Ayala y Máximo Barrios, e Ibrahím García, Canciller Accidental y Vocales, respectivamente, de esta Corte”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1940*, Caracas: Imprenta Nacional, pp. 331-394. [Sentencia del 9 de marzo de 1939 de la demanda del 28 de abril de 1937.]

Corte Federal y de Casación. (1940b). “Sentencia que declara con lugar una demanda intentada por la Compañía “The Caribbean Petroleum Company” contra la Nación (Votos salvados de los doctores Máximo Barrios e Ibrahím García)”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1940*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 515-530. [Sentencia del 12 de diciembre de 1939 de la demanda del 8 de abril de 1937.]

Corte Federal y de Casación. (1939a). “Sentencia por la cual se declara una demanda intentada por el doctor Alejandro Pietri, en su carácter de apoderado de la *Lago Petroleum Corporation* contra la Nación (voto salvado del doctor José Ramón Ayala, Vocal de esta Corte)”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1939*, Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 504-515. [Sentencia del 30 de abril de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937. Tiene un Auto del 22 de diciembre de 1938.]

Corte Federal y de Casación. (1939b). “Auto dictado en la ejecución del juicio seguido por la “Lago Petroleum Corporation” contra la Nación por exoneraciones negadas (Votos salvados de los doctores Celestino Farrera e Ibrahím García, Conjuez y Vocal, respectivamente, de esta Corte)”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1939*, Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 583-597. [Auto del 22 de diciembre de 1938 en relación con esta sentencia del 30 de abril de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937.]

Corte Federal y de Casación (1939c). “Sentencia por la cual se declara con lugar una demanda intentada por la “Standard Oil Company de Venezuela” contra la Nación— (Voto salvados del doctor José Ramón Ayala, Vocal de esta Corte)”. *Memoria de la Corte*

*Federal y de Casación 1939*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 528-540. [Auto del 14 de julio de 1939 en relación con esta sentencia del 31 de mayo de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937.]

Corte Suprema de Justicia. (1938<sup>a</sup>). “Acción de devolución de impuestos sobre la renta y sobre exceso de utilidades. Concesión. Generalidad de la ley. Igualdad de las cargas públicas”. Sala Plena en lo Civil. Bogotá. 7 de octubre de 1938. En: *Gaceta Judicial* (Órgano de la Corte Suprema de Justicia, Bogotá), Tomo XLVII, 1942 (noviembre de 1938), pp. 374-379.

Corte Suprema de Justicia. (1938b). “Demanda sobre exención de impuestos del patrimonio y de exceso de utilidades”. Sala Plena en lo Civil. Bogotá. 7 de octubre de 1938. En: *Gaceta Judicial* (Órgano de la Corte Suprema de Justicia, Bogotá), Tomo XLVII, 1942 (noviembre de 1938), pp. 380-385.

David, P. (1985). *Clio and the economics of QWERTY*. *The American Economic Review*, 75(2) (May), pp. 332-337.

Egaña, M.R. (1979). *Venezuela y sus minas*. Editado por el Banco Central de Venezuela, Colección histórico-económica venezolana. Caracas: Banco Central de Venezuela, 1979, pp. 280.

Egaña, M. R. (1938). Nota sobre exoneraciones. *Revista del Ministerio de Fomento* (Caracas), 2(7) (diciembre, 1938), pp. 88-89. [Correspondencia dirigida por Egaña a León C. Brooker, representante de la *Standard Oil Company*, de fecha 8 de octubre de 1938.]

Estados Unidos de Venezuela. (1939). “Auto dictado con motivo de la divergencia surgida en la interpretación del fallo dictado por esta Corte, en un juicio seguido por la “Standard Oil Company of Venezuela” contra la Nación.—(Votos salvados de los doctores Juan José Rojas Astudillo e Ibrahím García, Conjuez y Vocal de esta Corte, respectivamente”. *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* (Caracas), LXVII, X, 19.936 (miércoles 26 de julio de 1939), pp. 123.614-123.621.

Fuenmayor, J.B. (1976). *Historia de la Venezuela política contemporánea (1899-1969)*. Tomo III (I). Caracas, s/e, 1976, pp. 382.

Fuenmayor, J.B. (1976a). *Historia de la Venezuela política contemporánea (1899-1969)*. Tomo III, (2). Caracas, s/e, 1976, pp. 385-749.

Fuenmayor, J.B. (1976b). *Historia de la Venezuela política contemporánea (1899-1969)*. Tomo IV. Caracas, s/e, 1976, pp. 357.

- Fundación Venezolana Positiva, Banco Central de Venezuela y Banco Nacional de Descuento [2002]. *Testimonios de una realidad petrolera*. Caracas: Gráficas Armitano, pp. 300.
- González, B. L. (1969). *Compendio de derecho minero venezolano*. I Parte general: Legislación sobre minas. Tercera edición actualizada, II vols. Mérida: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (Colección *Justitia et Jus* N° 3), 1969, pp. 524.
- Maldonado-Veloza, F. (2011). Los derechos de importación como derechos adquiridos (1854-1943). *BCVOZ Económico*. Banco Central de Venezuela, Departamento de Información, Boletín Económico Informativo. Caracas: 16(2) (marzo-abril, 2011), pp. 1-8.
- Maldonado-Veloza, F. (2009). Hacia una periodización de la historia económica de la opep (1960-2009). *Actualidad Contable FACES*. Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de los Andes. Mérida: 12(18) (enero-junio, 2009).
- Maldonado-Veloza, F. (2007). Lecciones teóricas sobre la OPEP: Del éxito (1973-74) a la debacle (1982-85). *Actualidad Contable FACES*. Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de los Andes. Mérida: (julio-diciembre, 2007), pp. 46-55.
- Maldonado-Veloza, F. (2006). *Seis errores epistemológicos de algunas interpretaciones de la OPEP como cartel microeconómico*. En Rugieri (compilador) pp. 34-35.
- Maldonado-Veloza, F. (2005). La OPEP: Cuarenta y cinco años de historia y dos interpretaciones teóricas. *Actualidad Contable FACES*. Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de los Andes. Mérida: 8 (11) (julio-diciembre, 2005), pp. 30-44.
- Maldonado-Veloza, F. (1996). *El proceso petrolero: Sus paradigmas kuhnianos*. Mérida: Universidad de los Andes. Consejo de Publicaciones, pp.213.
- Maldonado-Veloza, F. (1981). La OPEP: Un cartel de terratenientes. *Comercio Exterior* (Banco Nacional de Comercio Exterior, México), XXXI, 6 (junio, 1981), pp. 704-707.
- Márquez, A. J. [Comisión Ideológica de Ruptura] (ed.) (1977). *Tomo I: Capital y propiedad territorial*. Edited by Fondo Editorial Salvador de la Plaza. 3 vols. Vol. 1, *El Imperialismo petrolero y la revolución venezolana*. Caracas: Fondo Editorial Salvador de la Plaza. 1975.
- Márquez, A.J. [Comisión Ideológica de Ruptura] (ed.) [1977a]. *El imperialismo petrolero y la revolución venezolana*. III vols. Vol. Tomo II: Las ganancias extraordinarias y la soberanía nacional. Caracas: Editorial Ruptura, 1977.

- Ministerio de Fomento [1943]. *Memoria del Ministerio de Fomento presentada al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela*. Caracas: Tipografía Garrido, 1943, pp. 430.
- Ministerio de Fomento [1939a]. Exoneración de derechos de importación a la industria petrolera. *Revista del Ministerio de Fomento Número Extraordinario "A"* (Caracas), (enero-julio, 1939), pp. 248-251.
- Ministerio de Fomento. (1939b). Comunicado del Ministerio de Fomento. *Revista del Ministerio de Fomento* (Caracas), 2, 8 (enero, 1939), pp. 144-145.
- Murphy, R. (2005). *Fiscal paradise or tax development? What is the role of tax haven?* Cambridgeshire, United Kingdom: Tax research Limited and the Tax Justice Network, pp. 24.
- North, D. C. (2007). *Para entender el proceso de cambio económico*. Traducción de Horacio Pons. Edición económica de Juan Carlos Echeverry. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007, pp. 261 [Edición original en inglés, 2005.]
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Traducción de Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 190G. [Edición original en inglés, 1990.]
- North, D. C. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Traducción de María Dolores Dionis y Fernando Fernández Méndez de Andés. Madrid: Alianza Editorial, 1984, pp. 244 [Edición original en inglés, 1981.]
- North, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. New York and London: W. W. Norton & Company, 1981, pp. 228.
- North, D. C. (1966). *The economic growth of the United States 1790-1860*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1966, pp. 304. [Prentice Hall, Inc., 1961].
- Pérez, J. P., Rangel, D. A. (1976). *El desastre*. Caracas: Vadell Hermanos, pp. 363.
- Pérez, J. P. (1971). *Petróleo y dependencia*. Caracas: Síntesis Dos Mil, pp. 248.
- Pietri, A. U. (1983). *Biografía de Eugenio Mendoza*. Caracas: Fundación Eugenio Mendoza, 31 pp. [Esta biografía fue publicada en la obra *Venezolanos del siglo XX*, editada por la Fundación Eugenio Mendoza en 1982.] También disponible en: <http://www.fundacionmendoza.org.ve/BEM.pdf>
- Rivero, R. ([1979). Tomo 3: *La OPEP y las nacionalizaciones: La renta absoluta*. Edited by Fondo Editorial Salvador de la Plaza. 3 vols. Vol. 3, *El Imperialismo Petrolero y la Revolución Venezolana*. Caracas: Fondo Editorial Salvador de la Plaza, 1979. 385 pp.

Rugieri, C. Hernán. (compilador) (2006). *Actas de las XI Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2007, pp. 281. [isbn-10: 950-29-0951-8, isbn-13: 978-950-29-0951-6].

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York and London: The Free Press and Collier Macmillan Publishers, 1985, pp. 450.

