

A cien años de la Ley de Hidrocarburos y demás minerales combustibles de 1920 y el futuro de las energías renovables*

Eugenio Hernández-Bretón

“Acaso en un no muy lejano tiempo la industria petrolera de Venezuela alcanzará un notable desarrollo. La nueva fuente de riqueza creará también nuevas actividades, que acrecentarán nuestro progresivo desenvolvimiento y elevarán a mayor altura nuestra renta interna. Por este sólo ramo, el país está frente a un porvenir brillante de holgura económica”

Gumersindo Torres, Memoria del Ministerio de Fomento 1919

Sumario

- I. Introducción
- II. La Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1920
- III. El proceso de construcción de la legislación petrolera
- IV. La importancia económica de los jugos de la tierra antes de la industria
- V. La actuación del Dr. Gumersindo Torres y del Dr. Pedro Manuel Arcaya
- VI. La Ley de 1920 y sus resultados
- VII. De la crítica y de la enseñanza que nos deja la Ley de 1920
- VIII. Las energías renovables en Venezuela y su futuro en el mundo

I. Introducción

El propósito de esta comunicación es transmitir algunas lecciones que podemos derivar del proceso de elaboración de la primera Ley autónoma o Ley especial en materia de hidrocarburos dictada en nuestro país, del año 1920, y transportarnos hacia el futuro de las energías renovables, como es la expectativa que hoy en día se mueve en el mundo entero y a la cual no puede ser ajena Venezuela.

II. La Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1920

La historia venezolana de los últimos cien años fue escrita con tinta de petróleo y nada dice que vamos a cambiar de tinta en el futuro inmediato. El 30

* Conferencia dictada en la Jornada "Mirada al Sector Energético en Venezuela. Pasado, Presente y Futuro", organizada por el Instituto de Estudios Jurídicos Dr. Román J. Duque Corredor, con el apoyo de la Universidad Monteávila, el 26 de agosto de 2020

de junio de 1920 fue promulgada la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles¹. La fecha de esta primera Ley de Hidrocarburos venezolana marca la consolidación de un proceso que se puede retrotraer a unos años antes, a las primeras normas sobre hidrocarburos que encontramos en la legislación venezolana, contenida en el Código de Minas de 1904², años antes del inicio de la gran actividad petrolera en 1914, 1915, 1917 y 1918, y en los Reglamentos del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares de 9 de octubre de 1918 y de 17 de marzo de 1920, respectivamente³. Todo ello sirvió para ganar experiencia en un país que no era petrolero y que tampoco estaba preparado para el petróleo y su riqueza. Tanto así que vemos que la Ley de Minas, de 26 de junio de 1920, promulgada unos cuatro días antes de la promulgación de la Ley que nos interesa en esta comunicación, anunció que se separaba de la legislación minera lo que tiene que ver con la explotación de los hidrocarburos, carbón y demás sustancias minerales combustibles, que se regirían por una Ley especial⁴. Esa Ley especial no es otra que la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1920.

III. El proceso de construcción de la legislación petrolera

Tomo ahora las palabras de un autor venezolano contemporáneo de los primeros tiempos de la Venezuela petrolera, Antonio Planchart Burguillos, cuya obra es importante para conocer la evolución de la legislación venezolano de hidrocarburos.

Afirmó Planchart Burguillos en 1939: “Nuestra legislación de hidrocarburos nació de la improvisación audaz, cuando no de la maniobra largamente reflexionada o de la estratagema brillante. Necesidades económicas y técnicas, no sospechadas hasta entonces aconsejaron un día la elaboración de

¹ Ley de 30 de Junio de 1920, sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, en Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1944, Tomo XIV, p. 170 y ss.

² Código de Minas, de 23 de enero de 1904, art. 1, en Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1944, Tomo XIII, p. 792 y ss.

³ Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1944, Tomo XIV, p. 188 y ss. y p. 131 y ss., respectivamente.

⁴ Ley de Minas, de 26 de junio de 1920, art. 3, Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1944, Tomo XIII, p. 618 y ss.

A cien años de la Ley de Hidrocarburos y demás minerales combustibles de 1920 y el futuro de las energías renovables

semejante legislación especial, y principios totalmente distintos de los que informan la legislación común fueron elaborados. ¿Por quién, cómo, cuándo?”⁵

De tal manera, que Venezuela tuvo que improvisar en materia de legislación petrolera desde 1904. Se improvisó, pero también se pensó, se reflexionó, se desarrollaron estrategias interesantes, se tomaron en cuenta las necesidades económicas y técnicas del país. Venezuela era, en ese momento, un país realmente no preparado para la situación que tuvo que enfrentar, y por ello se desvió del derecho común, del Código Civil, una nueva rama de legislación, el derecho de los hidrocarburos, una legislación especial que comienza a tomar forma con la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1920. Ahora, ¿Quiénes trabajaron en esto?, ¿Cómo se hizo la Ley? ¿En qué se pensó? ¿Qué se quiso hacer?

IV. La importancia económica de los jugos de la tierra antes de la industria

Para estas fechas, para el inicio de la industria petrolera venezolana, el petróleo, los betúmenes o los jugos de la tierra, como así se les llamaba en aquel tiempo, eran algo prácticamente despreciable, hasta inicios del siglo XX, sin valor utilitario para el propietario de las tierras. En este sentido se afirmaba que “las tierras que esconden riquezas minerales son, por regla general, estériles para la agricultura”. Y en apoyo de tal afirmación queda el testimonio del texto de un peritaje conducido para el avalúo de tierras en la entonces Provincia de Maracaibo (estado Zulia), en 1877, en el cual los peritos evaluadores le atribuyeron bajísimo valor al terreno examinado por razón de que “unos hervideros de betún que se encuentran en una de aquellas sabanas deprecian esas tierras porque son el mayor perjuicio para el que las compre”. Huelga decir que años después esos “hervideros de betún” se convirtieron en “ricas y disputadas minas de asfalto e indicios seguros de la existencia de petróleo en el estado Zulia”⁶. Y entonces, en la segunda década del siglo XX, Venezuela dejó de ser una Venezuela agrícola para transformarse en un país petrolero, en un país de hidrocarburos.

⁵ Antonio Planchart Burguillos, Estudio de la Legislación Venezolana de Hidrocarburos. Desenvolvimiento histórico de ella, Tipográfica Americana, Caracas, 1939, Tomo I, p. VI.

⁶ Rufino González Miranda, “Conceptos acerca de la Evolución Histórica del Régimen de la Propiedad de las Minas de Petróleo en la Legislación Venezolana”, Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal, No. 6, Caracas, 1938, p. 137 y ss., 140 (citando el Expediente Contencioso. Sucesión Manuel Clemente y Francia contra la South American Company y otros. Registro Principal 1904S.37).

V. La actuación del Dr. Gumersindo Torres y del Dr. Pedro Manuel Arcaya

La Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1920 es obra del trabajo y del empeño de dos grandes personajes de la historia venezolana, que, por su actuación política, pueden ser juzgados de muy diversa manera, pero cuya contribución al desarrollo de la legislación petrolera es, sin duda alguna, muy significativa. Aquí se trata del trabajo de Gumersindo Torres y de Pedro Manuel Arcaya. El primero, médico de formación, el segundo un destacado abogado, sobre todo a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Para 1917 la producción petrolera venezolana era de 332 barriles diarios y constituía el 0,26 de los ingresos presupuestarios del país. El año 1917 es el año en el cual el Dr. Torres asume el Ministerio de Fomento y en el cual el Dr. Arcaya deja de ser Ministro de Relaciones Interiores y pasa a ser asesor del Ministerio de Fomento. La amistad que los unía desde sus años infantiles en Coro, los llevó a trabajar en conjunto en este proyecto.

Un médico tuvo que ponerse a estudiar las leyes petroleras de otras partes del mundo, sobre todo la de los Estados Unidos de América, la de Rusia y la de México, y a recurrir a Arcaya como abogado, como versado en las leyes⁷, y a fomentar algo muy importante, las inversiones necesarias para explorar un país geológicamente desconocido, un país que con tanto petróleo bajo el subsuelo no podía llamarse petrolero. Un país sin dinero no podía llevar a cabo la exploración del país en búsqueda de yacimientos por todo el territorio, para luego explotarlos, ni mucho menos podía desarrollar una industria petrolera. La necesidad de conseguir los recursos los llevo a tomar decisiones. La tarea de los proyectistas era cómo convertir el potencial petrolero en riqueza para el país⁸.

VI. La Ley de 1920 y sus resultados

La Ley de 1920 estuvo precedida por los Reglamentos de 1918 y 1920, ambos obra de la colaboración entre Torres y Arcaya. ¿Qué encontramos en la Ley de 1920, en los trabajos de Torres y Arcaya que son sometidos a la consideración del Congreso de aquel entonces? Pues, desarrollaron una

⁷ Eduardo Mayobre, Gumersindo Torres, Biblioteca Biográfica Venezolana, Volumen 68, El Nacional/Bancaribe, Caracas, 2006, p. 47, 69, 70: "Yo me dediqué con devoción de universitario a estudiar la cuestión petróleo y las leyes americanas, rusas, mejicanas... y con cuantas observaciones pude hacer de los conocimientos adquiridos, ocurri a mi amigo el Dr. Pedro Manuel Arcaya"; Pedro Manuel Arcaya Urrutia, Pedro Manuel Arcaya, Biblioteca Biográfica Venezolana, Volumen 38, El Nacional/Bancaribe, Caracas, 2006, p. 56.

⁸ Ver Pedro Manuel Arcaya, Memorias, Ediciones "Librería Historia", Caracas, 1983, p. 135 y ss.

estrategia sencilla, práctica⁹, ingeniosa¹⁰, curiosa, como la llamaron algunos¹¹, aunque por supuesto no se escapó de las críticas de su momento ni de las épocas posteriores¹². Lo que se buscó fue incentivar la exploración de todo el territorio nacional, de buscar que otros corrieran con la inversión necesaria para conocer la geología de los hidrocarburos en todo el territorio del país, aquí se desarrolló un sistema tan interesante, como, por ejemplo, el que después continuó siendo conocido como “concesiones de exploración y subsiguiente explotación”¹³. Es

⁹ Ver Eduardo Mayobre, op. cit., p. 81: Se implementó: “Un plan que demuestra el sentido práctico y suma perspicacia, a saber: Que se les diesen las concesiones a todos los que las pidieron de modo que, si fuese posible, quedase todo el territorio de la república cubierto con ellas. Luego en 1920, por espíritu de equidad y con el fin de animar al mayor número de personas a solicitar tales concesiones, se les acordó a los propietarios del suelo el derecho de preferencia a obtenerlas”.

¹⁰ Pedro Manuel Arcaya Urrutia, op. cit., p. 56.

¹¹ José Ramón Ayala, Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano, Tipografía Americana, Caracas, 1945, Tomo II, p. 36 y 46: “Curiosa por la célebre cuadrícula que ordena”.

¹² Autores, como José Ramón Ayala, op. cit., p. 37, caracterizaron el régimen de la Ley de “absurdo” y de “Verdadera infantilidad del legislador”.

¹³ Pedro Manuel Arcaya, op. cit., p. 56. Al efecto copiamos el siguiente párrafo: “Se configuró la ingeniosa “Concesión de Exploración y subsiguiente Explotación”. En otras palabras: siendo el petróleo un mineral reservado, ninguno se lanzaba a explorar sin tener la seguridad de obtener la concesión de explotación. Bajo esta figura se le daba derecho a explorar hasta por dos años en un lote de diez mil hectáreas, al cabo de los cuales podía escoger cinco mil de ellas como explotación, en parcelas de quinientas hectáreas no contiguas, con lo cual a la Nación le quedaban cinco mil hectáreas para sí. exploradas, con petróleo, y que pasaban a formar parte de la Reserva Nacional. Era como una especie de tablero de ajedrez de diez mil hectáreas y de parcelas de quinientas hectáreas, como dijimos, no contiguas”. Ver también Antonio Planchart Burguillos, op. cit., p. 157: “...la forma de agrupar las parcelas de explotación y las de reserva ... no era otra que la del cuadrilátero del tablero de ajedrez”. El artículo 31 de la Ley de 1920, en Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1944, Tomo XIV, p. 175, disponía así: “Todo lote de exploración se dividirá en parcelas de doscientas hectáreas cuando las sustancias exploradas fueren hidrocarburos y de quinientas si fueren de carbón y sustancias minerales combustibles análogas. Si la explotación fuere de unas y otras sustancias, las parcelas serán de doscientas hectáreas. La división se hará cuadriculando el lote, aunque fuere de figura irregular y por tanto hubieren de resultar en sus bordes parcelas también irregulares y de extensión menor que la indicada. El explorador puede exigir la celebración de sendos contratos de arrendamiento de determinadas parcelas, cuyo número no exceda de la mitad de las contenidas en el lote. Las demás quedarán como reservas nacionales, y éstas con aquéllas no podrán tener más punto de contacto que los ángulos de los respectivos cuadriláteros” (Subrayado nuestro). El artículo 31 presentaba un error que bien destacó José Ramón Ayala, op. cit, p. 37: “Mejor habría sido decir los vértices de los ángulos”. Tal error fue corregido en la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1921. En tal sentido, el último aparte del artículo 31 de esta última Ley dispuso: “Las parcelas aisladas

decir, asegurarle el derecho a quien explorara y encontrara hidrocarburos de que efectivamente los iba a poder explotar. Esto fue criticado por muchos y nada de ello se va a escapar a la discusión y al juicio de los tiempos¹⁴. Lo cierto del caso es que con la estrategia de Torres y de Arcaya se logró animar a una cantidad de personas en todo el país a salir a explorar el territorio nacional con sus propios recursos, sin que el Estado gastara los recursos que no tenía. En este sentido, salieron gente como Arcaya y sus los familiares en Paraguaná¹⁵ o como Andrés Eloy Blanco, entonces recién graduado de Abogado, quien decidió irse al alto Apure y al entonces estado Zamora (hoy Barinas), junto con otros compañeros, buscando clientes para presentar solicitudes de concesiones de hidrocarburos¹⁶. De 181 concesiones otorgadas en 1920 se pasó a 2374 en 1921.

VII. De la crítica y de la enseñanza que nos deja la Ley de 1920

En 1921 y en 1922 se modificó la Ley de 1920. No duró mucho. Las críticas son variadas. Algunos dicen que la Ley de 1920 no era favorable a las compañías petroleras extranjeras que iniciaban sus actividades en Venezuela. Otros expresaron que constituía un freno a la deshonestidad administrativa, a la

que eligiere el Contratista, o los rectángulos que resultaren de los grupos de parcelas formados según el párrafo que antecede, no podrán tener con las otras parcelas aisladas del propio Contratista ni con los demás grupos de parcelas que le correspondieren en la división, ningún otro punto de contacto que los vértices de los ángulos de los respectivos cuadriláteros si la división se hubiere hecho cuadriculando el lote. En caso de que éste se hubiere partido en rectángulos paralelos, las parcelas o grupos de parcelas del Contratista se alternarán con las parcelas o los grupos de parcelas, de igual, que queden como reservas nacionales" (Subrayado nuestro), en Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1944, Tomo XIV, p. 160.

¹⁴ Pedro Manuel Arcaya, op. cit., p. 138 y ss.

¹⁵ Pedro Manuel Arcaya, op. cit., p. 145: "Mi madre..., mis hermanos y otros familiares y amigos míos, antiguos clientes de mi escritorio en el Estado Falcón, propietarios de tierras allá, se acogieron... al beneficio que les daba la Ley... También intervine al igual que lo demás principales abogados de Caracas, en la obtención de numerosas concesiones... Todos aquellos que pasaron por mi escritorio, de los estados Falcón, Lara y Zamora caducaron... Los propietarios de tierra que hicieron uso de un derecho legal al pedir y obtener las respectivas concesiones no le debían ningún favor al General Gómez ni a nadie, y estuvo en lo justo el doctor Andrés Eloy Blanco cuando así lo explico en un caso que le concierne".

¹⁶ Andrés Eloy Blanco, "Carta al señor Melecio Pérez Sosa, 15 de noviembre de 1937", en Obras Completas, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1973, Tomo II, Volumen I, p. 375 y ss. "Decidimos... trasladarnos al alto Apure y Zamora... Nadie podrá decir en Venezuela que trabajó en materia de petróleo con más peligros, más pobreza y más buena fe... yo ponía la parte jurídica y redacción de documentos... Un millón aproximadamente de hectáreas quedaban salvadas de la codicia de los explotadores... caducaron las concesiones". Ver además Pedro Manuel Arcaya, op. cit., p. 145.

corrupción, sobre todo por parte de personas vinculadas familiarmente con personeros del régimen de Gómez, y de tal manera una ley incómoda. Y como dijo un importante político venezolano del siglo XX, esta primera Ley de Hidrocarburos murió al nacer y no tuvo más tiempo¹⁷. Y desde entonces hasta hoy la economía venezolana y la vida económica de todos los venezolanos sigue dependiendo de un hilo que es el petróleo¹⁸. Pero de todo esto hay que sacar conclusiones favorables. Como lo señaló el propio Gumersindo Torres “lo normal ha sido el que las primeras decisiones, cuando no se conoce el alcance de las cuestiones del petróleo, dejen siempre que desear: pasamos los mismos tres períodos que Méjico, el de la ignorancia absoluta, el de conocimientos a medias y el del completo dominio de la materia que hemos alcanzado”¹⁹. Ante todo esto, el futuro venezolano sigue siendo del petróleo. Esto se conforma con lo que se proyecta en los documentos oficiales, como en el llamado “Plan de la Patria 2019-2025”.

VIII. Las energías renovables en Venezuela y su futuro en el mundo

Vamos a obviar ahora las referencias al proceso de consolidación de Venezuela como país petrolero. Hoy en día el tema es qué hacer con el petróleo y qué sucede con los movimientos ambientalistas en el mundo y en la legislación venezolana y en las legislaciones extranjeras sobre energías limpias, las energías renovables. En el año 2007 se crea CORPOELEC y allí se centraliza toda la actividad de generación, transmisión y distribución de energía en todo el país. Actualmente el 65% de la energía es de generación hidráulica, por agua; un 32% es de generación térmica, con combustibles fósiles, y alrededor de un 3% de otras fuentes. El sector hidroeléctrico ha jugado un papel importantísimo en la electrificación del país, llegándose a electrificar a más del 99% de la población. Todos conocemos la situación actual. Cerca de dos tercios de la capacidad instalada de generación, distribución y transmisión de energía en el país ha cumplido más de 25 años de servicio. El 29% de la energía generada se pierde en la red. Lo importante es que desde inicio de los años 2000 hubo la dirección política de apuntar a las energías limpias como una prioridad, cosa que parece haber desaparecido de la consideración del gobierno. Las leyes de los años 2010 y 2013, regulando el servicio eléctrico en el país, que establecían la

¹⁷ Rómulo Betancourt, *Venezuela Política y Petróleo*, Editorial Seix Barral, Barcelona, Caracas, México, 1979: "La primogénita de entre las leyes petroleras de Venezuela, nació para morir asfixiada en la cuna. Tenía grave defecto: no era del agrado de las compañías extranjeras. Y dos años después fue reformada". Ver también José Ignacio Hernández, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los hidrocarburos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, p. 33 y ss.

¹⁸ Rómulo Betancourt, *op. cit.*, p. 330.

¹⁹ Citado por Eduardo Mayobre, *op. cit.*, p. 79.

consideración de muy diversos tipos de fuentes de energía limpia, como la energía solar, la eólica, la biomasa, la mareomotriz, el hidrógeno, quedaron simplemente como una página en las leyes venezolanas²⁰.

Las legislaciones más recientes e importantes en el mundo, en Chile, en Japón y en Alemania, apoyan una transición hacia las energías limpias sustituyendo paulatinamente las energías fósiles. Chile espera que para el año 2025 que el 20% de su energía sea de generación no fósil. Japón, con el recuerdo de Fukushima, va a la energía solar y a la eólica. Alemania, igual abandona la energía nuclear y estima que para el año 2050 más del 50% de su generación eléctrica no será de fuente fósil. En el caso venezolano los proyectos de energía eólica anunciados para en la Guajira y de energía solar en Paraguaná no han pasado de ser más que deseos. En la Guajira colombiana hay desarrollos importantes de proyectos eólicos, igual en otros países de América Latina, en Perú y Chile, por ejemplo. No debemos perder de vista lo que acontece en nuestro alrededor. La protección ambiental es sin duda también fundamental.

Para cerrar esta intervención hago más las palabras de Antonio Planchart Burguillos: Tenemos que convencernos de la necesidad de preparar los políticos de la energía y los juristas de la energía y los técnicos de la energía²¹. Esa es la tarea que se le impone a todos los venezolanos y en la cual el Instituto de Estudios Jurídicos Román J. Duque Corredor está llamado a cumplir un muy importante papel.

²⁰ Remitimos al interesado a nuestro trabajo "Del negro crudo a las energías limpias: ¿Cuánto tiempo le queda al petróleo en Venezuela? Análisis del régimen legal de las fuentes de energía limpia", a ser publicado por la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, 2020.

²¹ Antonio Planchart Burguillos, op. cit., p. VII.