

UN POCO DE HISTORIA: LA CREACIÓN DE PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. COMO SOCIEDAD MERCANTIL DE ÚNICO ACCIONISTA CON EL ÚNICO OBJETO DE GERENCIAR EL NEGOCIO PETROLERO

**A la memoria de mi recordado amigo LUIS CORSI,
compañero de Curso en la Facultad de Derecho
de la Universidad Central de Venezuela,**

Allan R. Brewer-Carías
Profesor Emérito, Universidad Central de Venezuela

La sociedad mercantil Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA fue creada como consecuencia de la sanción de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, del 29 de agosto de 1975,¹ mediante la cual se transformó la propiedad privada de las empresas petroleras en propiedad pública, procediendo el Estado a adquirir los bienes que habían sido propiedad de las antiguas empresas concesionarias, reestructurándose así la economía nacional.

Y efectivamente, al día siguiente de la promulgación de dicha Ley, el Presidente de la República dictó el decreto N° 1.123, del 30 de agosto de 1975,² creando a Petróleos de Venezuela S.A. como “una empresa estatal, bajo la forma de Sociedad Anónima” con el objeto de cumplir y ejecutar “la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas.”

La motivación central de la creación de dicha empresa fue la consideración de que era “de prioritaria necesidad proceder a la constitución e integración de las empresas estatales que tendrán a su cargo la continuación y desarrollo de la actividad petrolera reservada al Estado” (Considerando tercero), siendo un dato esencial el destara que sen el caso de la creación de Petróleos de Venezuela S.A. en 1975, se trató de la creación de la primera sociedad mercantil que se constituyó en el país, *ab initio*, con un único accionista.

I. PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE CREACIÓN DE SOCIEDADES MERCANTILES Y EL TEMA DE LAS SOCIEDADES CON ÚNICO ACCIONISTA

En efecto, en 1975, conforme a la legislación mercantil de la época, no era posible la creación de sociedades unipersonales, lo que incluso había sido analizado por la doctrina,³ particularmente

¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.769, Extr. de 29 de agosto de 1975.

² Véase la *Gaceta Oficial* N° 1.770, Extr. de 30 de agosto de 1975. El decreto de creación de la empresa ha sido modificado por Decreto N° 250, del 23-8-1979, en *Gaceta Oficial* N° 31.810, del 30-8-1979.

³ Véase. Roberto Goldschmidt, “*La Sociedad de una sola persona con especial referencia al Derecho Venezolano*”, en Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Upsala, 1966), Caracas, 1966, págs. 9 a 27.

si se partía de la idea general de que la sociedad es un contrato “por el cual dos o más personas convienen en contribuir, cada una con la propiedad o el uso de las cosas, o con su propia industria, a la realización de un fin económico común” —siguiendo la definición del Código Civil venezolano, que fue tomada del Proyecto franco-italiano de las Obligaciones y recogida asimismo por el Código Civil italiano—. ⁴

Con base en esta definición, por tanto, tratándose de un contrato, el acto constitutivo de la sociedad debía tener una base colectiva inicial. Esa era la tendencia general además en el derecho comparado, siendo una excepción, el régimen de Suecia donde se permitía expresamente la creación de sociedades con un único accionista,⁵

En materia mercantil, sin embargo, la doctrina admitía sin dificultad la existencia de la sociedad unipersonal sobrevenida, la cual suponía que habiéndose constituido regularmente con pluralidad de fundadores, las acciones se concentraban posteriormente en una sola mano. ⁶ Esta, puede decirse, era la posición general respecto a la admisibilidad de sociedades en las cuales el Estado era único accionista. ⁷ Por ello, en Alemania, Vogel admitía que el requisito de la participación de varios accionistas para conformar empresas del Estado, se podía eludir haciendo que empleados o funcionarios del organismo público correspondiente actuaran como particulares en la constitución de la sociedad y más tarde transfieran sus acciones al organismo público.⁸

Ante esta situación general, en aquél momento, el derecho español mostraba una excepción con la Ley sobre Sociedades Anónimas que contenía una norma realmente excepcional respecto al derecho universal de sociedades, en el que no existía precepto análogo, en el cual, después de ordenar que el número de fundadores de una sociedad anónima no podía ser inferior a tres, agregaba que “se exceptúa de lo establecido en el párrafo anterior las sociedades constituidas por organismos estatales, provinciales o municipales, en aplicación de las disposiciones vigentes”.⁹

Es decir, se trataba de una excepción expresamente establecida para la constitución de empresas del Estado, con único accionista.

4 Véase artículo 1649 del Código Civil Venezolano; artículo 531 del Proyecto Franco-Italiano de las Obligaciones; artículo 521 del Código Civil Italiano.

5 Véase Carl Hemström, "The One-Man Company in Swedish Law", en *Swedish National Reports to the Vllth. International Congress of Comparative Law*, Upsala 1966, Estocolmo, 1966, pág. 43.

6 Véase. Manuel Broseta Pont, “La Société Anonyme Publique Unipersonnelle comme Instrument de l'activité économique de l'Etat,” en *Ponencias Españolas, VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Barcelona, 1966, pág.503.

7 Véase Gerhardt Plöchl, (Austria), *Die Öffentliche Hand als Unternehmer* (El Poder Público como Empresario), Ponencia (Austria), al *VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, pág. 8; R. DRAGO, *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics*, en *Etudes de Droit Contemporain* (Nouvelle Serie). Contributions Françaises au VII Congrès International de Droit Comparé (Upsala, 1966), Paris, 1966, pág. 453; K. Katzarov, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, Ed. española, México, 1963, pág. 309; Pella Lenoudia, "La Empresa Pública en Grecia", "La Empresa Pública en Grecia, ICE, marzo, Madri 1964, pág. 153.

8 Véase. Klaus Vogel, *Die Wirtschaftliche Betätigung Öffentlicher Verwaltungsträger in Handel und Industrie und ihre Rechtliche Regelung*. Ponencia (Alemania) al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado (dactilografiada), cit. pág. 4.

9 Véase Manuel Broseta Pont, " La Société Anonyme Publique Unipersonnelle..." *loc. cit.*, pág. 497.

Y eso fue lo que ocurrió en Venezuela, con la creación de Petróleos de Venezuela S.A., pero en virtud de una Ley especial como fue la Ley de Nacionalización de 1975, que a tales efectos se aplicó con preferencia a las normas del Código de Comercio.

II. LA INTENCIÓN DE LEGISLADOR DE CREAR UNA SOCIEDAD MERCANTIL DE ÚNICO ACCIONISTA PARA MANEJAR LA INDUSTRIA [PETROLERA NACIONALIZADA

1. La intención de los proyectistas de 1974

En el *Informe de la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera de 1974* que dio origen al proceso jurídico organizativo de la nacionalización petrolera de 1975, se puede apreciar claramente que la intención de los proyectistas de la misma, fue la creación de lo que se llamó entonces la “Administración Petrolera Nacional” (APN) como entidad de carácter estatal, que formaba parte de la Administración descentralizada y que, por tanto, se proyectaba como separada y distinta de la Administración Central.

En dicho Informe, en efecto, se indicó que:

“no obstante que la APN representará una entidad independiente distinta de la Administración Pública, eso no la hará ajena al Estado venezolano, de quien recibirá las directrices contenidas en los Planes de la Nación, a quien rendirá cuenta de sus resultados y para quien habrá de trabajar. Lo que se desea es mantener a la APN al margen de normas y prácticas burocráticas concebidas fundamentalmente para organismos públicos y no para entidades modernas y complejas dedicadas a la producción en gran escala con destino a transacciones cuantiosas y frecuentes.”¹⁰

Conforme a ello se concibió a la APN “como una organización integrada verticalmente, multiempresarial y dirigida por una Casa Matriz”¹¹ de propiedad exclusiva y única del Estado;¹² debiendo ser las empresas de la APN, también “de la propiedad exclusiva del Estado” y “constituirse como sociedades aptas para actuar con entera eficiencia en el campo mercantil.”¹³

Cada una de dichas empresas debía “tener personalidad jurídica y patrimonio propio y distinto del Fisco Nacional.”¹⁴

Tomadas en conjunto, se señalaba en el Informe, todas esas:

“empresas de la APN deberán caracterizarse por disponer de autonomía administrativa, autosuficiencia económica y capacidad para la renovación de sus cuadros gerenciales. Siendo así la APN representará una entidad dependiente y distinta de la Administración Pública venezolana, de allí la designación que ha recibido: Administración Petrolera

¹⁰ Véase Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera, *Informe*, p. 51. Caracas, 1974.

¹¹ *Idem*, p. 50.

¹² *Ibidem*, p. 51.

¹³ *Ibidem*, p. 50.

¹⁴ *Ibidem*, p. 50.

Nacional.”¹⁵

Lo sustancial del Informe sobre el Aspecto Operativo fue recogido en el Informe Central de la Comisión Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera,¹⁶ donde se insistió, por ejemplo, en la “independencia” y “autonomía administrativa”¹⁷ de la APN, la “propiedad exclusiva del Estado” sobre las empresas de la APN,¹⁸ y el “régimen propio de administración de personal independiente de la Administración Pública” de la APN.¹⁹

En todo caso, tal como se indicó en el Apéndice A del Informe sobre “Pautas para ser consideradas en la elaboración de los Estatutos de las Empresas de la APN”, ésta constituiría el “aparato administrativo del Estado”²⁰ o en otros términos, “la organización empresarial del Estado venezolano” para “manejar la industria petrolera del país una vez nacionalizada dicha industria.”²¹ Se insistía, sin embargo, que las empresas de la APN debían “tener la forma de sociedades aptas para actuar con entera eficiencia en el campo mercantil.”²²

En definitiva, la intención del Informe de la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera fue la de estructurar la Administración Petrolera Nacional, como una organización administrativa del Estado separada de la Administración Central, con autonomía e independencia administrativa, y por tanto, formando parte de la administración descentralizada, pero sujeta a sus propias normas, inclusive en materia de personal; se trataba, en todo caso, de estructurar personas jurídicas estatales pero con forma de sociedades anónimas, es decir, con forma de derecho privado. Las empresas de la APN y la Casa Matriz debían ser, entonces, personas estatales con forma jurídica de derecho privado.

2. El criterio de la Ley Orgánica de Reserva de 1975

El criterio de los proyectistas de 1974 puede decirse que se siguió en el Proyecto de Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y en la ley promulgada el 29 de agosto de 1975.

En efecto, la Ley dispuso expresamente que “el Estado debía ejercer las actividades reservadas, directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad”,²³ con lo cual teóricamente el legislador dejó a la decisión del Ejecutivo Nacional el atender la industria nacionalizada a través de la propia Administración Central (“directamente por el Ejecutivo Nacional”, dice el artículo 5°) o a través de la Administración descentralizada del Estado (“por medio de entes de su propiedad” agrega el mismo artículo 5°).

¹⁵ *Ibidem*, pp. V-50 y V-51.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 1-38 y ss.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 1-38 y 1-40.

¹⁸ *Ibidem*, p. 1-3^a.

¹⁹ *Ibidem*, p. 13.

²⁰ *Ibidem*, p. V-107.

²¹ *Ibidem*, p. V-108.

²² *Ibidem*, pp. V-109 y V-110.

²³ Artículo 5°.

Sin embargo, a pesar de esta aparente libertad, en realidad la Ley dio directamente la pauta al Ejecutivo Nacional para la administración de la industria petrolera a través de formas descentralizadas.

El artículo 6° de la ley, en efecto, precisó que a los fines de ejercer las actividades nacionalizadas, “el Ejecutivo Nacional organizará la administración y gestión de las actividades reservadas” en la siguiente forma:

“Crearé, con las formas jurídicas que considere conveniente, las empresas que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de éstas, modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas o liquidarlas y aportar su capital a otra u otras de esas mismas empresas. Estas empresas serán de la *propiedad del Estado*, sin perjuicio de lo dispuesto en la base segunda de este artículo, y en caso de revestir la forma de *sociedades anónimas*, podrán ser constituidas *con un solo socio*.”

El artículo 7° de la Ley agregó, que “las empresas a que se refiere el artículo anterior se regirán por la presente ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables.”

El artículo 8° de la Ley también dispuso que “los directivos, administradores, empleados y obreros de las empresas a que se refiere el artículo 6° de la presente ley, inclusive los de la Corporación Venezolana del Petróleo una vez convertida en sociedad mercantil, no serán considerados funcionarios o empleados públicos.” Sin embargo, “a los directivos o administradores se les aplicarán las disposiciones de los artículos 123 y 124 de la Constitución.”

De acuerdo a estas normas, no hay duda por tanto que la intención del legislador fue estructurar la Administración Petrolera Nacional a través de empresas del Estado (entes o personas estatales) con forma de sociedad mercantil, con único accionista y, por tanto, con un régimen mixto de derecho público y de derecho privado, aun cuando podría decirse que preponderantemente de derecho privado.

La aparente posibilidad de que el Estado pudiera ejercer las actividades reservadas “directamente por el Ejecutivo Nacional”²⁴ en cuanto se refiere a las actividades que se venían realizando por empresas privadas de capital extranjero y que se nacionalizaban, en realidad quedó desvirtuada en la propia ley,²⁵ al “sugerir” la constitución de empresas (entes de propiedad del Estado, como lo señala el artículo 5°) con forma de sociedad mercantil.

III. EL SENTIDO DEL DECRETO DE CREACIÓN DE PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. DE 1975, Y LA FORMA JURÍDICA DE LAS EMPRESAS OPERADORAS

Conforme a la orientación señalada, el Ejecutivo Nacional, mediante el ya mencionado

²⁴ Artículo 5°.

²⁵ Artículos 6° 7° y 8°.

decreto N° 1.123, de 30 de agosto de 1975,²⁶ dispuso la creación de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. bajo la forma de sociedad anónima, registrándose dicho decreto que contenía los Estatutos de la misma, en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda bajo el N° 23, tomo 99-A, con fecha 15 de septiembre de 1975.²⁷ La empresa se constituyó con un capital de dos mil quinientos millones de bolívares (Bs. 2.500.000.000,00), representado en cien (100) acciones de la exclusiva propiedad de la República de Venezuela, como única accionista.²⁸

Se creó así, una sociedad mercantil en ejecución de una Ley especial, sin que existiera “contrato” alguno de sociedad entre determinados socios conforme a las previsiones del Código de Comercio. La sociedad mercantil, al contrario tendría un único accionista, que era el Estado. Desde el punto de vista del derecho administrativo se trató de una persona jurídica estatal con forma jurídica de derecho privado, es decir, una “empresa estatal” o empresa del Estado, de propiedad íntegra del mismo y que debía responder a las políticas que aquél dictase. Como tal, estaba integrada dentro de la organización general de la Administración del Estado, como ente de la administración descentralizada, pero con forma jurídica de sociedad anónima, es decir, de persona de derecho privado.

En cuanto a las empresas operadoras, resultó también clara la intención del legislador de crearlas con forma de sociedades anónimas, cuyas acciones debían ser tenidas en propiedad por la empresa matriz Petróleos de Venezuela, como única accionista. La propia Ley Orgánica de Reserva, en su base tercera había dispuesto la conversión del Instituto Autónomo Corporación Venezolana del Petróleo en sociedad anónima, lo cual se cumplió en diciembre de 1975. En ese mismo mes, y conforme a la base cuarta, se constituyeron las restantes trece empresas operadoras, también con forma societaria.

De esta manera, tanto Petróleos de Venezuela S. A., como las catorce operadoras iniciales se constituyeron conforme al ordenamiento jurídico venezolano como personas jurídicas estatales con forma de derecho privado (sociedades anónimas); y en el ámbito económico, como empresas públicas o, más propiamente, como empresas del Estado.

IV. ALGUNOS PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO INICIAL DE PETRÓLEOS DE VENEZUELA, S. A.

La identificación de la naturaleza jurídica de Petróleos de Venezuela S. A. como persona estatal con forma jurídica de derecho privado (sociedad anónima), planteaba, sin duda, como consecuencia, que el régimen jurídico aplicable a la misma fuera un régimen preponderantemente de derecho privado. Preponderantemente, debido a su forma, pero no exclusivamente, pues por su

²⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.770, Extr., de 30-8-1976. Como se dijo, el decreto de creación fue modificado mediante decreto N° 250, del 23-8-1979, en *Gaceta Oficial* N° 31.810, del 30-8-1979.

²⁷ Véase en *Gaceta Municipal* del Distrito Federal N° 413, Extr., de 25-9-1975.

²⁸ Cláusulas 4°, 5° y 6°. El capital, íntegramente suscrito, se pagó en un 40 por ciento al constituirse la empresa, habiéndose pagado el 60 por ciento restante el 2-1-1976. Véase Petróleos de Venezuela, *Informe Anual 1977*, p. 38.

carácter estatal estaba sometida a un régimen, también, de derecho público.

En efecto, de acuerdo con la Ley Orgánica de nacionalización, y a los antecedentes e intenciones de los proyectistas, Petróleos de Venezuela S. A., como *sociedad anónima* debía tener la flexibilidad e independencia necesarias para su administración sometida a todo el régimen de derecho privado de las sociedades anónimas. Sin embargo, de acuerdo con la propia Ley Orgánica, conforme a su artículo 7º, las empresas del Estado que se constituían conforme a ella, entre las cuales estaba Petróleos de Venezuela, S. A., se debían regir “*por la presente ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables.*”

Además, la Cláusula Tercera de los Estatutos de la empresa, expresamente lo ratificaba al disponer que:

“La sociedad se regirá *por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por los reglamentos de ella, por estos Estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que le fueren aplicables.*”

Por otra parte, Petróleos de Venezuela S. A., conforme al artículo 7 de la Ley estaba también sometida, en cuanto le fueran aplicables, a las normas respecto a las concesiones de hidrocarburos contenidas en “las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares” dictados por las autoridades públicas competentes.

Conforme a todas estas disposiciones, ciertamente, Petróleos de Venezuela S. A. tenía “un régimen legal que permite diferenciarlas claramente, no sólo de la Administración Pública centralizada y de los institutos autónomos, sino también de otras empresas del Estado”;²⁹ pues en realidad, muy pocas empresas del Estado estaban sometidas, irrestrictamente, a “las *disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional*” como estaba Petróleos de Venezuela S. A., lo cual abría un amplio margen a la aplicación de normas de derecho público a la empresa, por vía de actos administrativos unilaterales, sin necesidad de acudir a las fórmulas societarias, como la Asamblea, por ejemplo.

Cláusulas de esa naturaleza también se podían encontrar en los Estatutos de la empresa CVG Ferrominera del Orinoco C. A., creada con motivo de la nacionalización de la industria de la explotación del mineral de hierro.³⁰

Por tanto, sin lugar a dudas, la empresa Petróleos de Venezuela S. A. al constituirse estaba sometida a un régimen jurídico mixto, de derecho privado, como sociedad mercantil (sus Estatutos y las disposiciones del derecho común que le sean aplicables) y de derecho público (la Ley Orgánica, sus reglamentos y las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional).

²⁹ Véase Andrés Aguilar M.: “Régimen Legal de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos”, *loc. cit.*, p. 18.

³⁰ Véase las cláusulas 2ª, 18, 34 y 35 de los Estatutos, en el diario *El Bolivarense*, Ciudad Bolívar, pp. 13 y ss. Ciudad Bolívar, 27-12-1975.

1. *La personalidad jurídica propia*

El primer elemento del régimen jurídico de derecho privado de la empresa Petróleos de Venezuela S. A. era su personalidad propia, de derecho privado, surgida del acto de registro en el Registro Mercantil de los Estatutos de la misma, dictados por el citado decreto N° 1.123, de 30 de agosto de 1975, acto de registro efectuado el 15 de septiembre de 1975; y no emanada directamente de la ley.

En esto, como se dijo, la Ley Orgánica varió el sentido de la normativa del Proyecto de Ley de la Comisión Presidencial de Reversión Petrolera. Esta había propuesto que los entes que se constituyeran para operar la industria nacionalizada fueran “creados mediante leyes especiales”,³¹ con lo cual, la sola creación de la personalidad jurídica de los entes directamente por ley hubiera abierto una presunción en favor de la personalidad de derecho público de los mismos y eventualmente, de la preponderancia del régimen de derecho público.

La Ley Orgánica, sin embargo, varió esta norma, y como se ha visto, atribuyó al Ejecutivo Nacional la facultad de elegir la forma jurídica que juzgara conveniente para la personalidad de las empresas, “sugiriendo,” en todo caso, que se escogiera la forma mercantil de derecho privado, la sociedad anónima, tal como se hizo posteriormente.

Ahora bien, el hecho de que la empresa Petróleos de Venezuela S. A. tuviera una personalidad jurídica propia y distinta de la República y de los otros entes territoriales, la convertía en un centro autónomo de imputación de intereses, lo que daba origen a un régimen jurídico propio desde el punto de vista patrimonial, de la responsabilidad de orden tributario, de carácter contractual, etc., distinto del de la República. Como consecuencia, y en general, no se aplicaban a Petróleos de Venezuela S. A., por ejemplo, las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que regían entonces la Administración del patrimonio de la República.

2. *El patrimonio propio*

La empresa Petróleos de Venezuela S. A., por otra parte, se constituyó con su propio patrimonio, distinto del patrimonio de la República. Las acciones de la empresa, en todo caso, son de la exclusiva propiedad del Estado venezolano, como único accionista,³² agregándose en los Estatutos de la empresa que “sus acciones no podrán ser enajenadas ni gravadas en forma alguna.”³³ Recordemos que esta norma estatutaria, a partir de 1991, adquirió rango constitucional al disponerse en la Constitución que “el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela S.A.”(art. 303).

El capital originalmente suscrito de Bs. 2.500.000.000,00 fue pagado en un 40 por ciento, quedando al Ejecutivo Nacional determinar “la forma y oportunidad del pago de la parte de capital

³¹ Artículo 5° del Proyecto.

³² Artículo 6°, base Primera de la Ley Orgánica.

³³ Cláusula Sexta de los Estatutos.

no enterado en caja”, lo cual se hizo el 2 de enero de 1976.³⁴

En la gestión financiera y patrimonial, la empresa tenía expresamente atribuidas facultades para “adquirir, vender, enajenar y traspasar, por cuenta propia o de terceros, bienes muebles e inmuebles; emitir obligaciones, promover, como accionista o no, otras sociedades civiles o mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas, todo conforme a la ley; fusionar, reestructurar o liquidar empresas de su propiedad; otorgar créditos, financiamiento, fianzas, avales o garantías de cualquier tipo, y, en general, realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto.”³⁵

Sin embargo, para realizar esa gestión patrimonial, la empresa estaba sometida, como se dijo, a las “disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional”, y entre ellas, era el Ejecutivo Nacional quien debía fijar el monto del fondo de reserva de la empresa.³⁶

Por su actividad patrimonial, en todo caso, Petróleos de Venezuela estaba sujeta “al pago de los impuestos y contribuciones nacionales establecidos para las concesiones de hidrocarburos,” pero no estaba sujeta “a ninguna clase de impuestos estatales ni municipales” (art. 7. Ley).

3. Los objetivos propios

De acuerdo a la Ley Orgánica, la empresa matriz de la industria petrolera nacionalizada, Petróleos de Venezuela S. A., tenía por objeto fundamental la “coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás empresas” (Artículo 6º, base Segunda de la Ley Orgánica), y tal como lo precisó la Cláusula Segunda de sus Estatutos,

“la sociedad tendrá por objeto planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar que estas últimas en sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquiera otra de su competencia en materia de petróleo y demás hidrocarburos, ejecuten sus operaciones de manera regular y eficiente.”

En la realización de dicho objeto, en todo caso, la empresa estaba sometida a “las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional” como se dijo, además de toda la otra normativa que le es aplicable.

No hay que olvidar, en todo caso, que Petróleos de Venezuela se constituyó como una empresa del Estado, que realizaba esos objetivos por cuenta del Estado, que fue el que se reservó la industria y el comercio de los hidrocarburos. Por ello, el propio decreto de creación de la empresa, modificado, considerando que ella tenía a su cargo “la continuación y desarrollo de la actividad petrolera reservada al Estado”, precisó que ésta “cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro de Energía y

³⁴ Cláusula Cuarta.

³⁵ Cláusula Segunda.

³⁶ Cláusula Cuadragésima Quinta, numeral 1º.

Minas en las actividades que le sean encomendadas.”³⁷

4. *La organización propia*

Petróleos de Venezuela S. A. fue concebida como una empresa matriz de toda la industria petrolera nacionalizada, y como tal se la dotó de la organización propia de una sociedad anónima, la cual, sin embargo, estuvo condicionada por la intervención de órganos estatales extraños, formalmente, a los órganos societarios.

La Asamblea, por ejemplo, no existía propiamente en cuanto a tal. En efecto, en toda sociedad mercantil pública unipersonal falta, realmente, la Asamblea General entendida como órgano deliberante, puesto que el único accionista no puede deliberar consigo mismo. Por ello, siendo la República la única accionista, la Asamblea podía ser una sola persona: el Ministro de Energía y Minas, órgano que en realidad, cuando ejercía los derechos accionarios de la República podía manifestarlos como voluntad unilateral de ésta, a través de actos administrativos. Los estatutos de Petróleos de Venezuela, sin embargo, abrieron la posibilidad de que los derechos accionarios de la República en la Asamblea estuviesen representados por varios Ministros designados por el Presidente de la República, en cuyo caso, la Asamblea siempre estaría presidida por el Ministro de Energía y Minas.³⁸ La decisión conjunta de estos Ministros, aun cuando no revistiera la forma de Resolución, también se podía considerar como un acto administrativo individual.

Por otra parte, tal Asamblea se debía reunir ordinariamente mediante convocatoria que debía formular el Directorio de la empresa con 15 días de anticipación mediante aviso publicado en la prensa de Caracas.³⁹ Sin duda, esta era una de las cláusulas sin mayor sentido de los Estatutos, pues no parecía razonable que se convocase al Ministro de Energía y Minas, por ejemplo, y a los otros Ministros que pudieran representar las acciones de la República en la Asamblea, por la prensa. En todo caso, esta situación se correría en el caso de las Asambleas Extraordinarias, las cuales se podían reunir por iniciativa del Ejecutivo Nacional, mediante oficio dirigido por el Ministro de Energía y Minas al Directorio, o por convocatoria escrita de éste dirigida al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro de Energía y Minas.⁴⁰

Por otra parte, al contrario de lo que normalmente sucede en las sociedades anónimas, la Asamblea como tal, no designaba a los miembros del Directorio de Petróleos de Venezuela; éste estaba integrado por once miembros “designados mediante *decreto* por el Presidente de la República” junto con sus suplentes;⁴¹ correspondiendo al Presidente en el mismo decreto de nombramiento, el señalamiento de los Directores que debía dedicarse en forma exclusiva a sus funciones dentro de la sociedad.⁴² En estos supuestos se confirmaba que el accionista único, la

³⁷ Artículo 2º del decreto N° 1.123, del 30 de Agosto de 1975.

³⁸ Cláusula Undécima de los Estatutos.

³⁹ Cláusula Novena de los Estatutos.

⁴⁰ Cláusula Novena de los Estatutos.

⁴¹ Cláusula Decimoséptima.

⁴² Cláusula Vigésima.

República, ejercía sus derechos accionarios unilateralmente, a través de actos administrativos (decretos) individuales dictados por el Presidente de la República que están sometidos al derecho público y no al derecho privado.⁴³

Por otra parte, en cuanto al personal de Petróleos de Venezuela S. A., la Ley Orgánica fue precisa: los directivos, administradores, empleados y obreros de las empresas nacionales, no eran considerados como funcionarios o empleados públicos;⁴⁴ por tanto, no estaban sometidos a la Ley de Carrera Administrativa ni al sistema de administración de personal vigente en el sector público centralizado y descentralizado constituido a través de formas de derecho público (institutos autónomos). Sin embargo, aclaró la Ley Orgánica, a los directivos o administradores se les aplicaban las incompatibilidades previstas en los artículos 123 y 124 de la Constitución de 1961 (equivalentes a los artículos 148 y 145 de la Constitución de 1999): el no desempeño, a la vez, de un destino público remunerado; y la no contratación con la República, los Estados, los Municipios y las demás personas jurídicas de derecho público. Además de estas incompatibilidades, por supuesto, a dichos directivos o administradores se les aplicaban las incompatibilidades electorales previstas en la Constitución: no podían ser elegidos senadores o diputados en los términos del artículo 140, ordinal 3º de la Constitución de 1961, que se referían a los funcionarios y empleados de “empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva.”

En relación a la incompatibilidad prevista en el artículo 124 de la Constitución 1961, era necesario hacer la siguiente precisión: dicho artículo establecía que “nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y *demás personas jurídicas de derecho público* podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes.” Esta norma, por tanto, no era directamente aplicable a Petróleos de Venezuela S. A., pues, tal como se señaló, no se trataba de una persona jurídica de derecho público, sino de una persona jurídica de derecho privado.

Fue necesario prever expresamente en la Ley Orgánica, la aplicabilidad de dicha incompatibilidad, para que procediera respecto de los directores o administradores de Petróleos de Venezuela, tal como lo sugirió el Contralor General de la República.⁴⁵ La norma constitucional, en todo caso, se reformó en 1999, para referirse a “las personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales”(art. 145).

Por último, debe señalarse que los “administradores” de Petróleos de Venezuela, es decir, los miembros de la Junta Directiva, a los solos efectos de la entonces vigente Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de funcionarios o empleados públicos, de 31 de marzo de 1964,⁴⁶ “se consideraban funcionarios o empleados públicos”, por lo que regía, para ellos, la obligación de

43 Cfr. Manuel Broseta Pont, "La Sociedad Anónima Pública...", *loc. cit.*, pág. 502; Gerhardt Plöchl, *Die Öffentliche...*, *cit.*, págs. 16 y 17.

44 Artículo 8º.

45 Véase la opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del Proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, en *Revista Control Fiscal*, N° 77, p. 46. Caracas, 1975.

46 Gaceta Oficial N° 902, Extr., de 31 de marzo de 1964.

presentar declaraciones juradas de bienes (Artículos 2º ordinal 3º, y artículo 3º de la Ley).

VI. PDVSA COMO INSTRUMENTALIDAD DEL ESTADO CON UN FIN ÚNICO: LA GERENCIA DEL NEGOCIO PETROLERO

Como se ha dicho, el hecho de haberse creado a Petróleos de Venezuela, S.A. como persona estatal con forma jurídica de derecho privado implica que la misma, como tal y por la flexibilidad e independencia que debe tener su administración, está sometida al régimen de derecho privado de las sociedades anónima; pero ello, por supuesto, por su carácter de instrumentalidad del Estado, no excluye que la misma también está sometida al derecho público, por ejemplo en materia de control accionario y otros relativos al funcionamiento del sector público, al cual pertenece. Su régimen, por ello, como se indicó al inicio, es de carácter mixto.

Pero ello, por supuesto, no debía afectar el objeto de la empresa ni su gestión financiera y patrimonial, la cual desde el inicio estuvo enmarcada en las facultades que le fueron conferidas para realizar “todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento” de su objeto (Cláusula Segunda de los Estatutos); que es “planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar que estas últimas en sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquier otra de su competencia en materia de petróleo y demás hidrocarburos, ejecuten sus operaciones de manera regular y eficiente” (Cláusula Segunda de sus Estatutos; y art. 6º, Base Segunda de la Ley Orgánica).

Es cierto que conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, Petróleos de Venezuela S.A., para cumplir su objeto, se debía regir además de por sus respectivos estatutos “y por las del derecho común que les fueren aplicables,” por las disposiciones de la ley y de sus reglamentos, y además, “por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional.” Ello, por lo demás, se ratificó en la Cláusula Tercera de los Estatutos de la empresa al disponerse que: “La sociedad se regirá por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por los reglamentos de ella, por estos Estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que le fueren aplicables.”⁴⁷

En esta forma, tanto la Ley Orgánica como los Estatutos, abrieron desde el inicio un amplio margen a la aplicación de normas de derecho público a la empresa, por vía de actos administrativos unilaterales, sin necesidad de acudir a las fórmulas societarias, como la Asamblea, por ejemplo; así como a la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional le impartiese las instrucciones necesarias.

Todo ello, por supuesto, siempre que se tratase de instrucciones destinadas a cumplir “la política que [dictase] en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional” (artículo 1º del Decreto N° 1.123, de 30 de agosto de 1975); es decir, que tuvieran por objeto “la continuación y desarrollo de la actividad petrolera reservada al Estado,” que constituía la actividad que le fue encomendadas (art. 2).

⁴⁷ Reformados por el Decreto N° 250 de 23 de agosto de 1979, *Gaceta Oficial* N° 31.810 de 30-8-79.

En todo caso, para garantizar el cumplimiento del objeto de la empresa en el negocio petrolero, en sus Estatutos se dispuso la necesaria separación de los miembros de su Junta Directiva respecto de la Administración Central del Estado, a cuyo efecto se dispuso por una parte, que los miembros de la Junta Directiva de la compañía, aun cuando fueran designados por el Presidente de la República, debían desempeñar sus funciones a tiempo completo (Artículo 20), sin tener la condición de empleados públicos, por lo que estarían sujetos a la Ley del Trabajo.

Y por la otra, se dispuso expresamente que ningún Ministro, miembro del Ejecutivo Nacional, ni ningún otro funcionario público podía ser designado como miembro de la Junta Directiva de PDVSA. Por el contrario, el Ministro de Energía y Petróleo solo sería un miembro de la *Asamblea de Accionistas* de la compañía (Artículos 7 y 11), sin tener ninguna participación directa en la administración de la compañía, y mucho menos algún control en las operaciones diarias de la empresa. En particular, el Artículo 29 de los Estatutos de PDVSA dispuso lo siguiente:

“*Cláusula Vigésima Novena.* No podrán ser miembros de la Junta Directiva de la sociedad durante el ejercicio de sus cargos, los Ministros del Despacho, los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, el Procurador General de la República y los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal. Tampoco podrán ser miembros de la Junta Directiva de la sociedad las personas que tengan con el Presidente de la República o con el Ministro de Energía y Minas parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.”⁴⁸

Con base en estas normas, desde su creación hasta comienzos del Siglo XXI, la empresa Petróleos de Venezuela S.A. fue gerenciada como tal empresa mercantil pública unipersonal, teniendo como único accionista a la República, para manejar el negocio petrolero con la independencia necesaria de la Administración Central, respecto de la cual solo estaba sometida a las instrucciones que recibiera del Ejecutivo Nacional referidas a políticas dictadas exclusivamente en materia de hidrocarburos.

Por ello, al poco tiempo de crearse, Petróleos de Venezuela S. A. no sólo llegó a ser la empresa más grande de Venezuela, sino de toda la América Latina, y ocupaba la posición N° 12 en el índice de las quinientas corporaciones industriales más grandes del mundo. Era la segunda de las empresas de las naciones en vías de desarrollo y sólo era entonces superada por la Compañía Nacional de Petróleos de Irán.⁴⁹

New York, Octubre 2021

⁴⁸ Ver, por ejemplo, los Estatutos de PDVSA del 2002, modificados por el Decreto N° 2.184 del 10 de diciembre de 2002, en la *Gaceta Oficial* N° 37.588 del 10 de diciembre de 2002.

⁴⁹ Véase las informaciones de la Revista *Fortune* en *El Nacional*. Caracas, 15 de agosto de 1978, p. D-11.

