

## Comentarios monográficos

### EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE P.D.V.S.A. Y EL CONVENIO CAMBIARIO

Eloísa Avellaneda Sisto  
*Profesora de Fundamentos de Administración Pública,  
adscrita al Instituto de Derecho Público*

#### I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es estudiar y analizar el control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre Petróleos de Venezuela, S. A., y el Convenio Cambiario celebrado entre éste y el Banco Central de Venezuela, el 27 de septiembre de 1982, por medio del cual las divisas de la empresa petrolera se centralizaron en el ente emisor, con la finalidad de comprobar lo siguiente:

- 1) De acuerdo al fundamento legal del Convenio, ¿tenían el Banco Central de Venezuela y el Ejecutivo Nacional competencia para centralizar las divisas de PDVSA?
- 2) En base al control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre PDVSA, bien sea accionarial o administrativo, ¿qué mecanismos tenía el Ejecutivo para imponer a la empresa la centralización de las divisas, es decir, para lograr el mismo objetivo, pero sin recurrir a la vía del Convenio Cambiario?

Hay que poner de manifiesto que no pretendemos analizar la oportunidad o la conveniencia de la medida adoptada a través del Convenio Cambiario, ni estudiar los efectos que la misma puede producir sobre Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales, sólo queremos examinar la vía jurídica utilizada para establecer la centralización de divisas en el Banco Central de Venezuela, y proponer otros posibles mecanismos en base al control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre esas empresas petroleras.

El trabajo se ha dividido en dos partes: en la primera, se trata lo relativo al control que ejerce el Ejecutivo Nacional sobre Petróleos de Venezuela, estudiando el control administrativo y el control accionario; para ver las posibilidades que tiene el Ejecutivo de imponer sus decisiones y políticas a la empresa.

La segunda parte se dedica al estudio del convenio cambiario: su contenido, su fundamento legal y un análisis del mismo, para dar respuesta a las interrogantes planteadas. Por último, proponemos otros mecanismos jurídicos a través de los cuales pudo adoptarse la medida.

En esta Introducción creemos útil hacer un breve recuento de los antecedentes del convenio cambiario, es decir, del marco económico que precedió a la centralización de las divisas, y de los objetivos que se persiguen con el mismo.

#### *Antecedentes del convenio cambiario*

En forma muy esquemática podemos señalar que el marco económico que precedió a la centralización de los fondos de PDVSA, es el siguiente:

- 1) A nivel mundial, la situación económica internacional se caracterizó por el estancamiento económico y la inestabilidad de los mercados cambiarios. La OPEP se vio obligada a bajar el precio del petróleo debido a la sobreproducción que se originó

por diferentes causas: la política conservacionista adoptada por los países desarrollados en materia energética; la sustitución de fuentes petroleras por el uso del carbón; la sobreoferta que se produjo en el mercado petrolero internacional como consecuencia de la acumulación creciente de inventarios y de los aspectos antes mencionados.

2) A nivel nacional, esto se tradujo en una reducción de los ingresos fiscales, representando una disminución de 8.500 millones de bolívares en 1982. Para hacer frente a esta situación se propuso una política de austeridad y, por tanto, se redujo el presupuesto nacional.

La merma de los ingresos fiscales produjo déficits internos, viéndose el Ejecutivo Nacional en la necesidad de recurrir a las reservas internacionales para hacer frente a los mismos, esto debilitó el nivel de las reservas y la capacidad de negociación de créditos externos. Este complejo cuadro de la economía venezolana se agravó por la pérdida de confianza en la política económica del Gobierno, lo cual llevó a una fuga desmesurada de divisas que atentaba cada vez más contra el sistema económico; y junto a esto, el déficit en nuestra Balanza de Pagos:

“La baja del ingreso petrolero, como consecuencia forzosa de la caída de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional y la disminución de las exportaciones de Venezuela, se tenía que traducir, no sólo en una disminución del ingreso de divisas, sino en un déficit de las transacciones corrientes de la Balanza de Pagos del país. El Banco Central de Venezuela estimó dicho déficit en una suma aproximada a los tres mil millones de dólares”<sup>1</sup>.

Para hacer frente a esta situación en que se encuentra la economía del país, el Ejecutivo, además de implantar una política de austeridad fiscal, tomó la medida de revaluar el oro y unificar las reservas internacionales en el Banco Central de Venezuela, a través del Convenio Cambiario del 27 de septiembre de 1982, objeto de nuestro estudio.

El convenio cambiario busca dar una imagen “real y cabal” de “la solidez monetaria del país y permitir la armonización y centralización de la política de administración y colocación de reservas por parte del agente financiero del Gobierno (Banco Central de Venezuela) en los mercados financieros internacionales”. “Las circunstancias por las que atraviesa la economía mundial, y más específicamente la banca y demás intermediarios financieros internacionales, agravadas, en las últimas semanas, por los acontecimientos monetarios ocurridos en algunos países en desarrollo y en ciertos institutos financieros de importantes centros monetarios internacionales, han llevado a las autoridades monetarias venezolanas a la conclusión de que, para una mejor defensa de los activos de reservas del país colocados en esos centros internacionales, así como para presentar externa e internamente al Banco Central de Venezuela en su verdadera situación de reserva y en toda su potencialidad de negociación y defensa, era necesario y aconsejable concentrar en manos del instituto emisor el mayor volumen posible de reservas internacionales de divisas. En tal virtud, se ha dispuesto que la totalidad de las divisas originadas por las actividades de las personas jurídicas constituidas de conformidad con el art. 6 de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y con el art. 10 del Decreto Nº 580, del 26 de noviembre de 1974, por el cual se reserva al Estado la industria de la explotación del mineral de hierro, así como las que, en sus casos obtengan las empresas del Estado cualquiera que sea el origen y la naturaleza de la actividad que los produzca, serán de venta obligatoria al Banco Central de Venezuela”<sup>2</sup>.

Así, pues, la medida buscaba principalmente aumentar las divisas en poder del Banco Central de Venezuela para enfrentar sin problemas los compromisos financieros

1. *Revista Resumen*, Nº 486 del 10-10-82, pp. 34 y 35.

2. Comunicado Oficial del Banco Central de Venezuela y del Ministerio de Hacienda del 27-9-82.

del país, acabar con los déficits de la balanza de pagos, y pretendía dar a la banca internacional una imagen sólida para el refinanciamiento de la deuda externa.

## II. CONTROL DEL EJECUTIVO NACIONAL SOBRE PETROLEOS DE VENEZUELA, S. A.

Para determinar las modalidades del control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre PDVSA, consideramos necesario hacer una breve referencia a la naturaleza jurídica de la misma, y al régimen jurídico que le es aplicable.

### 1. *Naturaleza jurídica y régimen jurídico*

La Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, otorga facultades al Ejecutivo Nacional para crear en las formas jurídicas que considere conveniente, las empresas que juzgue necesarias para desarrollar las actividades de exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos, explotación de yacimientos de los mismos, manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento, comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y las obras que su manejo requiera. Estas empresas serán de la propiedad del Estado y, si revisten la forma de sociedad anónima, pueden ser constituidas con un solo socio. Además, prevé la Ley que se atribuirá a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones de cualquiera de esas empresas (art. 6º y art. 1º de la Ley).

En cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 6º, el Ejecutivo Nacional, por Decreto Nº 1.123 del 30 de agosto de 1975<sup>3</sup> creó una empresa estatal "bajo la forma de sociedad anónima, que cumplirá y ejecutará 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" (art. 1º del Decreto).

El Decreto 1.123 que contenía el acta constitutiva y los estatutos de PDVSA fue modificado por Decreto Nº 250, del 23 de agosto de 1979<sup>4</sup>.

Así pues, se crea Petróleos de Venezuela, S. A., como una sociedad anónima de capital público y con un solo accionista: La República de Venezuela. Esto nos lleva a afirmar, en cuanto a su naturaleza jurídica, que PDVSA es una persona jurídica de derecho privado (sociedad anónima) creada por el Estado, por tanto, está integrada a la estructura general del Estado.

Como persona jurídica de derecho privado creada por el Estado, es decir, como persona de derecho privado estatal, PDVSA está sometida a un régimen jurídico especial. En efecto, por ser una sociedad anónima está sometida a un régimen preponderantemente de derecho privado, pero, además, por el hecho de ser una persona estatal está regida por normas del derecho público.

El primer elemento del régimen jurídico de derecho privado de PDVSA es su personalidad jurídica de derecho privado, que surge del acto de registro de sus estatutos en el Registro Mercantil.

La Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, establece que las empresas del Estado que se constituyan conforme a ella, entre las cuales se encuentra PDVSA, "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". Esta disposición está prevista,

3. Decreto Nº 1.123 del 30-8-75 en GO Nº 1.770, Extraordinario, del 30-8-75.

4. Decreto Nº 250 del 23-8-79 en GO Nº 31.810, del 30-8-79.

además, en la cláusula tercera de los estatutos de PDVSA, y ella permite la aplicación de normas de derecho público a la empresa.

Por otra parte, PDVSA está sometida, en cuanto le sean aplicables, a las normas respecto a las concesionarias de hidrocarburos que "contengan las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares" dictadas por autoridades públicas competentes (art. 7º de la citada Ley).

Para finalizar, debemos mencionar que Petróleos de Venezuela, S. A., como persona jurídica estatal, está sometida a un régimen de control que comprende un control interno ejercido por el Ejecutivo Nacional y un control externo, llevado a cabo por el Congreso de la República (control parlamentario) y por la Contraloría General de la República (control fiscal); y goza de una serie de prerrogativas.

Para los fines de este estudio, nos interesa analizar el control interno que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre la empresa petrolera, para determinar si por la vía de este control se podía obligar a PDVSA a vender sus divisas al Banco Central de Venezuela.

## 2. *Control del Ejecutivo Nacional*

El control que ejerce el Ejecutivo Nacional sobre Petróleos de Venezuela, es un control administrativo y un control accionario. Veamos cada uno por separado:

### A. *Control administrativo*

Este control comprende diferentes mecanismos: un control directo sobre las políticas de la empresa por parte del Ministerio de Energía y Minas, un control sobre su régimen presupuestario y sobre las operaciones de crédito público que realice. Veamos cada uno de estos aspectos por separado:

#### a. *Control por el Ministerio de Energía y Minas*

La Ley Orgánica de Administración Central establece que le corresponde al Ministerio de Energía y Minas la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas, hidrocarburos y energía, que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos, así como de las industrias mineras, petroleras y petroquímicas (art. 35 LOAC).

Por tanto, en virtud de esta disposición el Ministerio de Energía y Minas es el organismo encargado de definir las políticas y de controlar al sector petrolero, y en este sentido le corresponde la planificación y desarrollo de la industria petrolera, su control, inspección y fiscalización.

Asimismo, el artículo 1º del Decreto Nº 1.123 del 30 de agosto de 1975, establece que PDVSA debe 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 les sean encomendadas" (actualmente Ministerio de Energía y Minas).

Así pues, ésta es la primera manifestación del control administrativo que recae sobre la empresa: la posibilidad del Ejecutivo Nacional de definir, por decisiones unilaterales y no a través de la asamblea de accionistas, la política que está obligada a seguir en el campo petrolero.

Petróleos de Venezuela, S. A., se rige por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho

común que les fueren aplicables. (art. 7º de la LOREICH). Al estar PDVSA sujeta a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional, se abre un campo muy amplio para el ejercicio del control administrativo por parte de éste, ya que por esta vía se pueden establecer lineamientos, modalidades o formas para que la empresa realice determinadas actividades.

Enrique Viloría señala que los lineamientos que el Ministerio de Energía y Minas da a PDVSA pueden ser de dos tipos: unos referidos a las funciones de la industria, que se refieren a aspectos como la exploración, explotación, mercado interno, recursos humanos, etc.; y otros de carácter más general, que se refieren a aspectos cualitativos que deben caracterizar la actuación de la industria petrolera, tales como la eficiencia en el consumo de la energía o la preservación y protección del ambiente<sup>5</sup>.

Al reformarse los estatutos de PDVSA, por Decreto Nº 250 del 23 de agosto de 1979, se previó expresamente un control directo sobre la empresa. En efecto, la cláusula segunda de los estatutos señala que "El cumplimiento del objeto social deberá llevarse a cabo por la sociedad bajo los lineamientos y las políticas que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde en conformidad con las facultades que le confiere la Ley". Y continúa: "Las actividades que realice la empresa a tal fin, estarán sujetas a las normas de control que establezca dicho Ministerio en ejercicio de la competencia que le confiere el art. 7º de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos".

Resumiendo, podemos decir que el control administrativo directo que el Ministerio de Energía y Minas ejerce sobre PDVSA comprende: el establecimiento de lineamientos y políticas que orienten y guíen la actuación de la empresa y la creación de diferentes normas de control respecto a las actividades que ella lleve a cabo.

José Ignacio Moreno León señala cuáles son las dependencias a través de las cuales el Ministerio de Energía y Minas ejerce este control:

a'. *Dirección General Sectorial de Hidrocarburos*

Por esta Dirección el Ministerio ejerce un control sobre el sector petrolero en tres áreas:

—"Control y supervisión técnica de la industria petrolera".

Está a cargo de la Dirección de Hidrocarburos, para lo cual posee cinco divisiones técnicas y cuatro inspecciones técnicas.

Estas últimas se encargan de ejercer un control directo y local sobre la industria petrolera, en las actividades de exploración, explotación, refinación y transporte que realizan las empresas operadoras.

—"Políticas de precios y análisis económico-financiero y de programas de desarrollo del sector": a cargo de la Dirección de Planificación y Economía de Hidrocarburos y que se encarga de coordinar, evaluar y controlar los planes del sector petrolero en concordancia con el Plan de la Nación.

—"Formulación de políticas, planificación y control del mercado interno de hidrocarburos": a cargo de la Dirección del Mercado Interno de Productos Derivados de Hidrocarburos.

Además existe una Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos, creada por Resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos Nº 557 del 9-4-59, y reorganizada por Resolución Nº 1.085 del 18-11-65, que se encarga de controlar los programas ejecutados en materia de exploración, producción, refinación, exportación e inversiones.

Esta comisión está integrada por funcionarios de la Dirección General Sectorial de Hidrocarburos.

5. Enrique Viloría, *Petróleos de Venezuela: La culminación del proceso de nacionalización*. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 1983, p. 117.

b'. *Oficina de Control de Empresas e Inversiones Extranjeras*

Se encarga de supervisar las inversiones extranjeras en el ramo de hidrocarburos<sup>6</sup>.

b. *Control sobre el régimen presupuestario y sobre las operaciones de crédito público*

Petróleos de Venezuela está sometido a la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario<sup>7</sup> y conforme a ella debería elaborar el presupuesto de su gestión. Este presupuesto, una vez aprobado por el Directorio, deberá ser remitido a través del Ministerio de Energía y Minas a la Oficina Central de Presupuesto y a Cordiplán (art. 61 LORP). Además el presupuesto de PDVSA debería ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, quien debe decidir la parte de utilidades netas que ingresarán al Tesoro Nacional y la oportunidad de su entrega (art. 62), a los efectos de que puedan figurar como ingresos nacionales en la Ley de Presupuesto. De esta forma, cuando los estatutos dan a la Asamblea (cláusula 46) la posibilidad de decidir sobre la distribución de utilidades, ésta debe estar en consonancia con la decisión del Ejecutivo Nacional; la aprobación del presupuesto de la empresa por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, no "significará limitaciones en cuanto a los volúmenes de ingresos y gastos presupuestarios y sólo establecerá la conformidad, entre los objetivos, metas y programas de la gestión empresarial y los contenidos en el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual" (art. 62).

Para la elaboración de su presupuesto, PDVSA debe sujetarse a la política sectorial que le imparta al Ministerio de Energía y Minas (art. 62), y los proyectos de presupuestos deben contener los estados financieros proyectados y toda la información económica, financiera y administrativa requerida para fines de programación, evaluación y control de su gestión (art. 54 que, según el art. 62, se aplica a las sociedades).

Igualmente prevé LORP que, cuando las circunstancias lo aconsejen, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede limitar o fijar los montos de determinados programas o proyectos, indicando los gastos de operación e inversión que quedarán afectados, esta disposición prevista para el régimen presupuestario de las sociedades se aplica a PDVSA.

Por último, la LORP contempla que PDVSA debe remitir al Ministerio de Energía y Minas, a la Oficina Central de Presupuesto, a Cordiplán y a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, información periódica de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto (art. 64).

A pesar de toda esta normativa, el control presupuestario sobre PDVSA no se ha aplicado, y hasta 1979 fue el Directorio quien aprobó el presupuesto de la empresa y de sus filiales. Así, en agosto de 1979 se anunció que el Ejecutivo Nacional empezaría a aprobar el presupuesto de las empresas petroleras nacionalizadas<sup>8</sup>, y esto se hizo reformando los estatutos de PDVSA. En efecto, en la reforma se dio a la Asamblea la facultad de examinar, aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operaciones de la sociedad y de sus afiliados (cláusula decimotercera, numeral 2 de los estatutos). Por esta vía el Ministerio de Energía y Minas controla el presupuesto de PDVSA y sus filiales.

En cuanto a las operaciones de Crédito Público, la Ley Orgánica de Crédito Público<sup>9</sup>, se aplica a toda persona jurídica estatal y, por tanto, entre ellas a las socieda-

6. José Ignacio Moreno León, *Profundización de la nacionalización petrolera venezolana. Aspectos económicos, administrativos y fiscales*. Segunda edición, Edit. Centauro. Caracas 1981, pp. 45 y 46.

7. Ver Artículo 1, Ordinal 4, LORP en GO Nº 1.893, Extraordinario, del 30-7-76, reformada por la Ley de Reforma Parcial de la LORP en GO Nº 2.712, Extraordinario, del 30-12-80.

8. *El Nacional* del 9-8-79, p. A-1.

9. Ley Orgánica de Crédito Público en GO Nº 1.893, Extraordinario, de 30-7-76, reformada por la Ley de Reforma Parcial de la LOCP, GO Nº 2.714, Extraordinario, del 30-12-80.

des (como PDVSA), en las cuales la República tenga una participación igual o superior al 51% del capital social (art. 2, ord. 2).

Así, todas las operaciones de crédito público que realice PDVSA como emisión y colocación de bonos u obligaciones de largo y mediano plazo; operaciones de tesorería o crédito a corto plazo; apertura de créditos con instituciones financieras, comerciales o industriales nacionales, extranjeras o internacionales; contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales posteriores al vigente; otorgamiento de garantías; consolidación, conversión o unificación de otras deudas; están sometidas a las previsiones y excepciones (requisitos) de la LOCP (art. 4).

La LOCP exige la aprobación del Presidente de la República y la autorización del Congreso mediante Ley, para las operaciones de crédito público de las sociedades del Estado; sin embargo, expresamente exceptúa de este régimen de autorizaciones previsto en el artículo 51 a las empresas creadas o que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por lo que PDVSA no necesita del consentimiento formal del Presidente de la República en Consejo de Ministros, ni del Congreso a través de ley para realizar operaciones de Crédito Público. Pero esta excepción se refiere sólo al régimen de autorizaciones que regula el artículo 51, pero no al régimen general de la ley, pues si ésta hubiese sido la intención, la excepción se hubiera incluido en el artículo 2 de la ley. Por tanto, salvo régimen de autorizaciones, PDVSA está sometida a las condiciones que deben revestir las operaciones de crédito público y a los controles por parte del Ministerio de Hacienda, que se integran dentro de los controles administrativos que se pueden ejercer sobre PDVSA.

#### B. *Control accionario*

Petróleos de Venezuela, S. A., como sociedad anónima está sujeta al control accionario que ejerce el Ejecutivo Nacional como titular de las acciones de la República. En efecto, el Estado ejerce sobre PDVSA un control accionario a través de la asamblea de accionistas; y este control corresponde ejercerlo fundamentalmente, al Ministro de Energía y Minas, que representa las acciones de la República en la Asamblea. Pueden, además, participar en la asamblea los otros ministros que designe el Presidente de la República.

En los estatutos de la empresa se establece que la asamblea de accionistas es el órgano supremo de dirección y administración y, por tanto, sus decisiones, dentro de los límites de sus facultades, son de cumplimiento obligatorio para PDVSA.

Como el control accionario lo ejerce el Ejecutivo Nacional a través de la asamblea de accionistas, considero conveniente analizar las atribuciones de la misma, para determinar el contenido de ese control.

#### *Atribuciones de la asamblea de accionistas*

- 1) Conocer, aprobar o improbar el informe anual del Directorio, el balance y estado de ganancias y pérdidas.
- 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operaciones de la sociedad y de las sociedades o entes afiliados.
- 3) Conocer el informe del Comisario.

Para que el Ministro de Energía y Minas asista a la asamblea con conocimiento de los principales aspectos de la gestión de PDVSA, el Decreto de creación establece la obligación de que se le envíen, con 30 días de anticipación a la fecha de la reunión de la asamblea, los proyectos de presupuestos consolidados, informe anual del Directorio, balance, estado de ganancias y pérdidas y el informe del Comisario.

- 4) Designar un Comisario y su suplente.
- 5) Dar responsabilidades de dirección a los vicepresidentes en las áreas que crea conveniente y señalar las atribuciones y deberes de los demás directores.
- 6) Fijar el sueldo del Presidente, vicepresidentes, demás directores y del Comisario.
- 7) Disponer la distribución de utilidades, el pago de bonificaciones especiales a los miembros del Directorio, cuando lo crea conveniente.
- 8) Designar el representante judicial de la sociedad.
- 9) Deliberar sobre cualquier otro asunto incluido en la convocatoria o que se considere oportuno tratar (cláusula decimotercera).

Cuando en 1979 se modificaron los estatutos de PDVSA se aumentaron los mecanismos del control accionario, al darse nuevas atribuciones a la asamblea de accionistas.

En efecto, se dio facultad a la asamblea para examinar y aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operación de la sociedad y de las sociedades o entes afiliados; así, por esta vía es el Ministro de Energía y Minas quien en última instancia puede aprobar o improbar tales presupuestos. De esta forma, el Ministro puede lograr y mantener una coherencia entre las políticas que dicte el Ministerio y la realización de las mismas, a través de los presupuestos de inversión y de operación, si hay coherencia entre estos presupuestos y las políticas, el Ministro de Energía y Minas actuando como asamblea los aprobará.

Por otra parte, el Ministro ejerce un control sobre la actuación del Directorio y sobre la forma en que se han administrado y manejado los recursos financieros, al conocer del informe del mismo y del estado de ganancias y pérdidas, para aprobarlos o improbarlos.

A través del mecanismo societario es que el Ejecutivo Nacional ejerce indirectamente el control más amplio sobre la empresa petrolera.

Para terminar, no queremos dejar de mencionar que el control accionario que lleva a cabo el Ejecutivo Nacional sobre PDVSA, no contempla la posibilidad de designación de los directores de la empresa por parte de la asamblea de accionistas. Según Nelson Socorro y Juan Garrido<sup>10</sup>, dentro del control administrativo accionario opera el control de nombramiento, esto es, la posibilidad que tiene la asamblea de accionistas de nombrar a los directivos de la empresa. Sin embargo, en el caso de PDVSA esta facultad no está asignada a la asamblea, sino que corresponde, según los estatutos, su designación al Presidente de la República mediante decreto. Igualmente, el Presidente, en el mismo decreto de nombramiento, indicará los miembros designados que hayan de ocupar la Presidencia y los cargos de vicepresidentes (cláusula decimoséptima y decimoctava).

### III. CENTRALIZACION DE DIVISAS DE PDVSA EN EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

#### 1. *Contenido del convenio cambiario celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela el 27 de septiembre de 1982*

El Convenio Cambiario entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela consiste, fundamentalmente, en la centralización de las divisas que diversos organismos mantenían en el exterior en manos del Banco Central, quien de esta forma se convierte en el administrador y depositario de estas divisas.

Veamos las cláusulas que contiene este Convenio Cambiario:

10. Nelson Socorro y Juan Garrido, *Las Empresas del Estado en Venezuela*. Estudio Jurídico, Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública. Enero, 1977, p. 94.



*Cláusula primera:*

“La totalidad de divisas originadas por las actividades de las personas jurídicas constituidas de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y con el artículo 10 del Decreto N° 580, del 26 de noviembre de 1974, por el cual se reserva al Estado la Industria de la explotación de mineral de hierro, así como las que, en sus casos, obtengan las demás empresas del Estado, cualquiera que sea el origen y la naturaleza de la actividad que las produzca, serán de venta obligatoria al Banco Central de Venezuela, quien las adquirirá al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América. La venta obligatoria a que se refiere el encabezamiento de esta cláusula comprende también las cantidades que las empresas operadoras del sector petrolero deben transferir a Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) de conformidad con lo previsto en la base quinta, artículo 6 de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos”.

De acuerdo con esta cláusula las divisas originadas por las actividades de las empresas petroleras: PDVSA y sus filiales; de las empresas mineras y las que obtengan las demás empresas del Estado, cualquiera que sea la actividad que las produzca, deben venderse al Banco Central de Venezuela, quien las adquirirá al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América.

Además, se prevé que PDVSA está obligada a vender al Banco Central de Venezuela las cantidades que las empresas operadoras del sector petrolero le transfieren, eso es, el 10% de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior (base quinta del artículo 6 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos).

De esta forma se produce una centralización de divisas en poder del Banco Central de Venezuela.

*Cláusula segunda:*

“El Banco Central de Venezuela abonará en las cuentas que a ese efecto abrirá en su contabilidad, el contravalor, en bolívares, de las divisas adquiridas de conformidad con la cláusula primera.

Los fondos depositados en estas cuentas no podrán ser transferidos a otras instituciones bancarias o financieras del país y serán movilizados por sus titulares para el financiamiento de sus actividades ordinarias en Venezuela y en el exterior por medio de órdenes o cheques contra el Banco Central de Venezuela”.

Por la venta obligatoria de sus divisas, estas empresas mencionadas recibirán una cuenta en bolívares en el Banco Central de Venezuela; con la característica de que los fondos depositados en esas cuentas no pueden ser transferidos a otros bancos del país, y serán movilizadas por sus titulares para financiar sus actividades ordinarias en Venezuela y en el exterior mediante órdenes o cheques contra el Banco Central de Venezuela.

La segunda parte de esta cláusula fue modificada por el Acuerdo que se derivó de las conclusiones de la Comisión de Alto Nivel, designada por el Presidente de la República, para estudiar el *modus operandi* en materia de divisas, que se deriva del Convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, dado a conocer el 2 de noviembre de 1982 por el General (r) Rafael Alfonso Ravard, que estableció lo siguiente:

“La industria petrolera nacional y petroquímica mantienen la libre disposición de los bolívares que generan sus actividades en el mercado interno. En lo que respecta al contravalor en bolívares de las divisas generadas por la industria de sus ventas al exterior, Petróleos de Venezuela y sus filiales podrán movilizar libremente sus cuentas

corrientes en instituciones bancarias del país para atender sus necesidades en el territorio nacional como lo han venido haciendo hasta el presente”.

*Cláusula tercera:*

“Todos los saldos en monedas extranjeras que para la fecha del presente convenio se encuentren en poder de las personas jurídicas a que se refiere la cláusula primera serán transferidos al Banco Central de Venezuela y quedarán sujetos a las previsiones de la cláusula segunda. En ningún caso podrán las empresas del Estado a que se refiere la cláusula primera de este convenio mantener depósitos en moneda extranjera en el exterior y los documentos de crédito a su favor en moneda extranjera sobre plazas del exterior deberán ser endosados, para su cobro, al Banco Central de Venezuela, el cual deberá ejecutar los abonos previstos en la cláusula anterior”.

Con respecto a esta cláusula, el citado acuerdo dispuso lo siguiente:

“...Petróleos de Venezuela, S. A. y sus filiales, deberán remitir al Banco Central de Venezuela dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la suscripción, copias de los contratos de los cuales se deriven créditos a su favor, denominadas en moneda extranjera y sobre plazas del exterior. Igualmente, Petróleos de Venezuela, S. A. y sus filiales, deberán informar mensualmente y por escrito al Banco Central de Venezuela, acerca de la evolución de los contratos en referencia”.

*Cláusula cuarta:*

Cuando las circunstancias así lo justifiquen, a juicio del Directorio del Banco Central de Venezuela, este organismo podrá autorizar que se mantengan, en poder de Petróleos de Venezuela, S. A. o de las operadoras del sector petrolero nacionalizado, fondos denominados en divisas, en cuyo caso estas últimas tendrán a su cargo su administración de conformidad con los objetivos o fines invocados en la correspondiente solicitud de autorización”.

Sobre la posibilidad de que PDVSA o sus filiales mantengan fondos denominados en divisas, el Acuerdo sostiene que, de “...acuerdo con lo previsto en la cláusula cuarta del Convenio Cambiario, Petróleos de Venezuela, S. A. y sus filiales podrán mantener un fondo denominado en divisas hasta por el equivalente de 300.000.000,00 de dólares el cual administrarán libremente, por lo que podrán realizar las colocaciones que estimen convenientes a sus intereses. En caso de que Petróleos de Venezuela, S. A. o sus filiales, utilizaren recursos provenientes del fondo antes referido para el pago de obligaciones, podrán solicitar del Banco Central de Venezuela la venta de divisas para completar el monto máximo del referido fondo, es decir, la cantidad de 300.000.000,00 de dólares”.

“Petróleos de Venezuela, S. A., y sus filiales, deberán vender al Banco Central de Venezuela, de conformidad con lo establecido en el Convenio Cambiario, las divisas que obtengan por el manejo del fondo en cuestión, y que excedan del monto máximo del mismo. En ningún caso el monto del fondo de divisas manejado por Petróleos de Venezuela, S. A., y sus filiales, podrá exceder de 300.000.000,00 de dólares”.

*Cláusula quinta:*

“Las divisas que sean ofrecidas en venta al Banco Central de Venezuela por el Gobierno Nacional, Estados, Municipalidades; Institutos Autónomos, y otros entes públicos, así como por los organismos internacionales en los cuales la República tenga participación o interés, serán adquiridas por aquél al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América”.

*Cláusula sexta:*

“El Banco Central de Venezuela podrá adquirir las divisas que le sean ofrecidas en venta por personas distintas a las señaladas en los artículos precedentes, en cuyo caso el tipo de cambio aplicable será de Bs. 4,28 por dólar de los Estados Unidos de América”.

*Cláusula séptima:*

“La venta de divisas por parte del Banco Central de Venezuela se efectuará al tipo de cambio de Bs. 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América”.

*Cláusula octava:*

“La venta de divisas por parte de los bancos e institutos de crédito se hará a razón de Bs. 4,30 por dólar de los Estados Unidos de América”.

*Cláusula novena:*

“Cuando se trate de divisas distintas al dólar de los Estados Unidos de América, los tipos de cambio serán los que resulten de aplicar al precio de dichas divisas expresado en dólares de los Estados Unidos de América, los tipos de cambio establecidos en el presente Convenio”.

*Cláusula décima:*

“Los tipos previstos en las cláusulas séptima, octava y novena de este Convenio se refieren a operaciones realizadas mediante giros a la vista sobre plazas del exterior, sin que pueda cobrarse recargo alguno por concepto de gastos ni de comisiones. En caso de transferencias postales y cablegráficas sólo podrá cobrarse el costo de dicha transferencia y los gastos y comisiones que cargue el banco corresponsal extranjero al banco local”.

*Cláusula décima primera:*

“El Banco Central de Venezuela queda facultado para establecer las normas de procedimiento que regirán sus operaciones de compraventa de divisas”.

*Cláusula décima segunda:*

“No obstante lo establecido en el presente Convenio, el Banco Central de Venezuela podrá, cuando a su juicio las circunstancias así lo exijan, intervenir en la compraventa directa de divisas, al tipo y en las condiciones que al efecto establezca”.

Desde la cláusula quinta hasta la décima segunda se regula todo lo relativo a la compra y venta de divisas, quedando el Banco Central de Venezuela facultado para fijar las normas de procedimiento que regirán estas operaciones.

*Cláusula décima tercera:*

“El Banco Central de Venezuela deberá suministrar las divisas que requieran las personas jurídicas a que se contrae este Convenio y que ellas le sean necesarias para atender sus operaciones, a cuyos efectos aquéllas formularán sus solicitudes ante el Banco Central de Venezuela”.

De acuerdo a esta cláusula, PDVSA puede recurrir al Banco Central de Venezuela, en cualquier momento y por cualquier cantidad, en procura de las divisas que re-

quiera para hacer frente a sus compromisos, pago de sus importaciones y obligaciones en el exterior.

La cláusula décima cuarta establece que el Convenio entrará en vigencia el 27 de septiembre de 1982 y deroga los convenios cambiarios anteriores.

Por último, la cláusula transitoria señala que "las divisas que deban ser utilizadas por las ex-concesionarias y ex-participantes de la industria de hidrocarburos, para dar cumplimiento en el país a las obligaciones derivadas de sus actividades hasta el 31 de diciembre de 1975, y las que para iguales fines deban ser utilizadas por las ex-concesionarias de mineral de hierro por sus actividades hasta el 31 de diciembre de 1974, serán adquiridas exclusivamente por el Banco Central de Venezuela al tipo de cambio de Bs. 4,20 por dólar de los Estados Unidos de América".

Así pues, el contenido del Convenio Cambiario, con respecto a PDVSA, podemos resumirlo en los siguientes puntos:

- 1) Los depósitos que PDVSA tenía en el extranjero pasan al Banco Central de Venezuela, en los mismos bancos y en las mismas condiciones y lapsos en que la empresa los tenía. En contrapartida, PDVSA recibirá en una cuenta del Banco Central de Venezuela el valor correspondiente en bolívares de las divisas que tiene depositadas en el exterior.
- 2) Se le garantiza a PDVSA la plena disponibilidad de su dinero dentro de la libre convertibilidad de bolívares a dólares para los gastos y compromisos que deberá realizar.
- 3) PDVSA tendrá un fondo denominado en divisas, que administrará libremente, para hacer frente a sus obligaciones en el exterior.
- 4) Se regula todo lo relativo a la compra y venta de divisas.

## 2. *Fundamento legal del Convenio Cambiario*

El Convenio Cambiario celebrado por el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, el 27 de septiembre de 1982, tiene el siguiente fundamento legal:

Artículos 2, ordinal 3; 31, ordinal 11; 91, literal b), y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela<sup>11</sup>.

*Artículo 2.* "El Banco Central de Venezuela tendrá como finalidades esenciales crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país, y a tal efecto le corresponde:

*Ordinal 3.* Centralizar las reservas monetarias internacionales del país y vigilar y regular el comercio de oro y de divisas".

*Artículo 31.* "El Directorio (del Banco Central de Venezuela) ejercerá la suprema dirección de los negocios del Banco, y en particular, sus atribuciones serán las siguientes:

*Ordinal 11.* Fijar por acuerdo con el Ejecutivo Nacional, los precios en bolívares que han de regir para la compra venta de cambio extranjero".

*Artículo 91.* "El Banco Central de Venezuela regulará, dentro de los términos de la autorización que para el efecto le otorgue el Ejecutivo Nacional, lo siguiente:

*Literal b.* La negociación de divisas en el país".

*Artículo 92.* "En el Convenio que celebre el Banco Central de Venezuela con el Ejecutivo Nacional para fijar el o los tipos de cambio del bolívar, se establecerán los márgenes de utilidad que podrán obtener tanto el Banco Central de Venezuela como los bancos comerciales que intervengan en la compraventa de divisas".

11. Ley del Banco Central de Venezuela. Decreto Nº 507 del 30-10-74 en GO Nº 1.711, Extraordinario, del 30-12-74.

La motivación central de las medidas está en lo dispuesto en el artículo 2, ordinal 3 de la Ley del Banco Central de Venezuela, que otorga facultad a este ente para centralizar las reservas internacionales del país. El problema está en determinar si los fondos que mantenía PDVSA en el exterior formaban parte de las reservas monetarias internacionales o no; la respuesta trataremos de darla en el tercer capítulo, que sigue a continuación.

En cuanto a los artículos 31, ordinal 11 y 92, regulan las bases del Convenio que, tradicionalmente, se celebra entre el Ejecutivo Nacional y el Instituto Emisor para fijar los tipos de cambio del bolívar en la compraventa de divisas. Por último, el artículo 91 literal b) atribuye al Banco Central de Venezuela la facultad de regular la negociación de divisas en el país, dentro de los términos de la autorización que reciba del Ejecutivo Nacional.

### 3. Análisis del Convenio Cambiario

Tal como lo señaláramos en la Introducción, el objetivo del presente trabajo no es analizar la oportunidad o la conveniencia de la medida adoptada a través del Convenio Cambiario, ni estudiar los efectos que la misma puede producir sobre Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales (por ejemplo, si afecta la autosuficiencia financiera de la industria petrolera o no); nuestro propósito es determinar: (a) si legalmente podían el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela adoptar las medidas tomadas el 27 de septiembre de 1982, mediante el convenio suscrito con base a lo establecido en los artículos 2, ordinal 3; 31 ordinal 11; 92 literal b); y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

(b) Si la respuesta a la interrogante anterior es negativa, es decir, esas normas citadas no autorizan al Ejecutivo Nacional ni al Banco Central para centralizar las divisas de PDVSA y sus filiales, buscar qué otras vías tenía el Ejecutivo para lograr la venta de las divisas de PDVSA al Banco Central de Venezuela, en base a los controles administrativos que ejerce sobre la empresa; es decir, ¿por qué otro mecanismo podía obtenerse el mismo objetivo deseado?

En cuanto a la primera interrogante, se han dado las más variadas opiniones, hay quienes consideran que la medida es completamente legal, mientras que otros creen que el Ejecutivo Nacional y el Banco Central no tenían fundamento legal para adoptarla. Veamos algunos de estos comentarios.

Entre los que piensan que la medida es legal encontramos al doctor Herman L. Soriano, quien señaló para el diario *El Universal* que "la medida es jurídicamente impecable" porque se apoya en el ordinal 3, del artículo 2, de la Ley del Banco Central del 30-12-1974<sup>12</sup>.

Por su parte, Jóvito Villalba sostuvo lo siguiente: "la medida es legal, pero es un golpe mortal para la confianza de los venezolanos"<sup>13</sup>.

Haydée Castillo de López afirmó que en la medida se está cumpliendo un aspecto de la Ley del Banco Central de Venezuela, de acuerdo a la cual las reservas internacionales deben ser administradas por el organismo bancario centralizador<sup>14</sup>.

Por último, para Maza Zabala, "... la medida de centralizar las reservas petroleras de PDVSA y las divisas petroleras en total en el Banco Central, tiene fundamentos legales y técnicos"<sup>15</sup>.

Posteriormente, el 4 de octubre de 1982, en una entrevista con Alfredo Peña (*El Nacional*, cuerpo C), Maza Zabala señaló que desde el decreto del Presidente Medina en 1944 se estableció la obligatoriedad para las compañías petroleras y mi-

12. Declaraciones al Diario *El Universal*, del 30-9-82. Cuerpo 1, p. 12.

13. Diario *El Universal*, del 30-9-82. Cuerpo 2, p. 1

14. Diario *El Universal*, del 30-9-82. Cuerpo 2.

15. Diario *El Nacional*, del 30-9-82. Cuerpo D, p. 18.

neras transnacionales de vender la totalidad de sus divisas al Banco Central. Las petroleras nunca cumplieron ese Decreto. Sólo traían al país para venderle al Banco Central las divisas necesarias para pagar impuestos, sueldos y salarios y compras locales de bienes y servicios. El resto de las divisas permanecía en el exterior. Las empresas nacionalizadas del petróleo siguieron esa práctica hasta el presente. Esto daba la idea de que la industria estatizada se limitaba a seguir la huella de las concesionarias.

Si nosotros entendemos la nacionalización como un proceso integral... no solamente de la operación física sino también de la operación económica y financiera, es técnicamente correcto que la totalidad de las divisas petroleras ingresen al mercado cambiario venezolano; y es técnicamente correcto también que haya una centralización de fondos nacionales de carácter internacional. En el caso que nos ocupa, lo que ha ocurrido es una transformación de una reserva financiera en una reserva monetaria. En manos de PDVSA fue una reserva financiera; en manos del Banco Central es una reserva monetaria<sup>16</sup>.

Con respecto a los que consideran que la medida no es legal sobresale el doctor Allan R. Brewer-Carías, quien llega a esta conclusión luego de hacer un análisis<sup>17</sup> por el cual demuestra que las divisas que PDVSA mantenía en el exterior no son reservas internacionales, y, por tanto, el Banco Central, si bien tiene facultad para centralizar las reservas internacionales, no puede hacerlo con las de la empresa petrolera, porque a éstas no se las puede considerar reservas internacionales.

Las reservas monetarias internacionales son todos los recursos y facilidades financieras de que disponen los países para afrontar sus pagos externos y saldar sus déficits de Balanza de Pagos<sup>18</sup>, o son "instrumentos de pago que se usan en el intercambio internacional"<sup>19</sup>.

Un instrumento de pago internacional es considerado parte de las reservas internacionales de un país, y en este caso de Venezuela, cuando están en poder de las autoridades monetarias, es decir, del Banco Central de Venezuela; salvo que exista una ley que expresamente prevea otra cosa, como la ley que crea el Fondo de Inversiones de Venezuela, que establece que los activos que el fondo mantiene en el exterior son reservas internacionales del país, aunque no estén bajo el control directo del ente emisor.

Por tanto, los instrumentos de pago en oro o en divisas de las empresas públicas o privadas o de particulares, no son parte de las reservas internacionales del país en los términos de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Así, pues, los fondos de PDVSA no son reservas monetarias internacionales ya que no son instrumentos de pago en poder del Banco Central, ni tiene este ente emisor acceso a esos fondos depositados en el exterior. Por supuesto, con las medidas del 27 de septiembre de 1982 las divisas de PDVSA estarán bajo el control del Banco Central y formarán parte de las reservas internacionales del país.

En este mismo sentido se pronuncia Jorge Olavarría, quien declaró a *El Nacional*, el 30 de septiembre de 1982<sup>20</sup>, que "las reservas de PDVSA no son reservas". Igualmente, Alan Lugo escribió, en *El Universal*, el 29 de septiembre de 1982<sup>21</sup> que "... el dinero de que dispone PDVSA colocado en el exterior no puede ser consi-

16. Diario *El Nacional*, del 4-10-82. Cuerpo C, p. 1.

17. Allan R. Brewer-Carías: "El régimen jurídico de los fondos en divisas de PDVSA y la centralización de las reservas monetarias internacionales por el Banco Central de Venezuela" en *Estudios de Derecho Público I*, Ediciones del Congreso de la República. Caracas 1983.

18. *Ob. cit.*, p. 168.

19. Ernesto Peltzer, *Las reservas monetarias venezolanas en el ciclo económico*. Ensayos sobre Economía. Caracas, 1965, pp. 279 y ss., citado por Allan Brewer-Carías, en *ob. cit.*

20. *El Nacional*, 30-9-82. Cuerpo D, p. 18.

21. *El Universal*, 29-9-82. Cuerpo 2, p. 1.

derado como reserva internacional en el estricto sentido de la palabra, sino que es apenas un patrimonio de PDVSA".

Si las divisas que PDVSA mantenía en el exterior no son reservas monetarias internacionales, no podían el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela celebrar un Convenio Cambiario para centralizarlas, fundamentándose en el artículo 2, ordinal 3 de la Ley del Banco Central. En efecto, esta disposición atribuye al instituto emisor facultad para centralizar las reservas internacionales del país, pero no las reservas en poder de las empresas públicas; por tanto, los fondos de PDVSA, al no formar parte de esas reservas internacionales, no podían ser centralizadas en virtud de un convenio celebrado en base al artículo 2, ordinal 3 de la Ley.

Además, el Convenio se fundamenta en los artículos 31 ordinal 11, 91 literal b), y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela, cuyo contenido ya hemos comentado. Lo importante es que ellos no autorizan al Ejecutivo Nacional ni al Banco Central de Venezuela, a obligar a PDVSA y a sus empresas filiales, a vender al ente emisor las divisas que poseía en el exterior. En efecto, estos artículos facultan al Banco Central de Venezuela para regular la negociación de divisas en el país (art. 91 literal b) de acuerdo a la autorización que le dé el Ejecutivo Nacional; y regulan las bases del Convenio que debe celebrarse para determinar los tipos de cambio del bolívar, en relación a la compraventa de divisas (art. 31 ord. 11 y art. 92).

Por tanto, sólo cuando las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que tengan fondos en divisas en el exterior, decidan, por decisiones personales o estatutarias, traer esos fondos al país y venderlas al Banco Central de Venezuela, deben someterse a los tipos de cambio regulados por éste y por el Ejecutivo Nacional, en virtud de lo dispuesto en los citados artículos.

De aquí se desprende que el Ejecutivo Nacional y el ente emisor se extralimitaron en sus funciones al establecer esas obligaciones a PDVSA y sus filiales por la vía del Convenio Cambiario, pues no tenían fundamento legal para hacerlo, toda vez que los fondos de la empresa petrolera no eran reservas monetarias internacionales.

El Ejecutivo Nacional para lograr el objetivo que buscaba, es decir, el traspaso de los fondos de PDVSA al Banco Central de Venezuela, podía utilizar otros mecanismos que se derivan del control que ejerce sobre la industria petrolera. Estos controles estudiados en la primera parte, nos sirven para indicarnos los otros mecanismos jurídicos con que contaba el Ejecutivo para obtener el mismo fin.

#### 4. *Vías jurídicas alternas*

Petróleos de Venezuela, S. A., está sometida a la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, a sus reglamentos, a sus propios estatutos, a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y a las normas del derecho común que les fueren aplicables (art. 7 de la citada Ley). De aquí se deduce que el Ejecutivo Nacional puede imponer sus decisiones a la empresa, pero las mismas deben estar enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico vigente. Por tanto, el Ejecutivo Nacional, para adoptar la decisión del traspaso de los fondos de PDVSA al Banco Central, debía tener un fundamento legal: una norma jurídica que lo autorizara en tal sentido. Sin embargo, como se estableció en el capítulo anterior, la Ley del Banco Central de Venezuela no facultaba ni al Ejecutivo ni al Banco Central a centralizar las divisas de las empresas públicas; por tanto, se extralimitaron en sus atribuciones.

La misma medida pudo haberse adoptado de otra forma, de acuerdo al control que el Ejecutivo ejerce sobre PDVSA.

En efecto, a través del control accionario, el Ejecutivo Nacional tenía mecanismos para imponer a la empresa la centralización de sus divisas en el Banco Central.

La cláusula segunda de los Estatutos de PDVSA prevé que la sociedad debe cumplir su objeto social, bajo los lineamientos y las políticas que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde, en conformidad con las facultades que le confiere la Ley.

Por otra parte, la Asamblea de Accionistas tiene la suprema dirección y administración de la sociedad; siendo la República la única accionista, representada por el Ministro de Energía y Minas y los demás Ministros que oportunamente pueda designar el Presidente de la República (cláusula undécima), puede el Ejecutivo imponer determinadas obligaciones a la empresa a través de la Asamblea de Accionistas.

Por tanto, si el Ejecutivo decidió que lo más aconsejable para solucionar la situación económica que vivía el país era traspasar todas las divisas de PDVSA y sus filiales al Banco Central, esta medida debió acordarse mediante una reunión de la Asamblea de Accionistas, es decir, por la vía del control accionario que se realiza sobre la empresa. Una vez tomada la decisión en la Asamblea de Accionistas de PDVSA, el Ejecutivo podía celebrar con el Banco Central un convenio para regular el tipo de cambio para la compraventa de divisas, de la empresa petrolera al instituto emisor, en virtud de lo dispuesto en los artículos 31, ordinal 11, y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

#### IV. CONCLUSIONES

Del presente trabajo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Petróleos de Venezuela, S. A., es una persona jurídica de derecho privado: una Sociedad Anónima creada por el Estado e integrada a la estructura estatal. En cuanto al régimen jurídico que le es aplicable está sometida a un régimen preponderante de derecho privado, pero además está regida por un conjunto de normas de derecho público.

2. El control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre PDVSA es de dos tipos: Administrativo y Accionario.

A través del control administrativo el Ministerio de Energía y Minas puede establecer lineamientos y políticas que orienten y guíen la actuación de la empresa; y puede crear normas de control respecto a las actividades que ella desarrolla. El control accionario lo ejerce el Ejecutivo Nacional a través de la Asamblea de Accionistas, como titular de las acciones de la República (único accionista). Por los mecanismos societarios el Ejecutivo Nacional puede imponer determinadas políticas a la empresa.

3. El Convenio Cambiario celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, el 27 de septiembre de 1982, consiste fundamentalmente en la centralización de las divisas que diversos organismos públicos mantenían en el exterior en el Banco Central, quien será el depositario de tales fondos. En compensación, estas empresas recibirán en una cuenta, en el ente emisor, el contravalor, en bolívares, de las divisas que han vendido. Además, el Convenio regula todo lo relativo a la compraventa de divisas, y el Banco Central queda facultado para establecer normas de procedimiento que rijan sus operaciones de compraventa de divisas.

4. El Convenio se fundamenta en los artículos 2, ordinal 3; 31, ordinal 11; 91, literal b), y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

El artículo 2, ordinal 3, faculta al Banco Central para centralizar las reservas monetarias internacionales del país, y para vigilar y regular el comercio de oro y de divisas.

Los artículos 31, ordinal 11, y 92 regulan las bases del Convenio que tradicionalmente se celebra entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central para fijar los tipos de cambio del bolívar en la compraventa de divisas. Por último, el artículo 91,



literal b), atribuye al instituto emisor facultad para regular la negociación de divisas en el país, dentro de los términos de la autorización que reciba del Ejecutivo.

5. Fundamentándose en estos artículos el Ejecutivo y el Banco Central, a través del Convenio Cambiario, establecen la centralización de las divisas de PDVSA en el ente emisor. El problema está en que los fondos que PDVSA mantenía en el exterior no son reservas monetarias internacionales.

En efecto, son reservas monetarias internacionales de un país los instrumentos de pago que se usan en el intercambio internacional y que están en poder de las autoridades monetarias; por tanto, las divisas que PDVSA tenía depositadas en bancos del exterior no podían considerarse reservas internacionales, al no estar en manos del Banco Central de Venezuela (autoridad monetaria del país). Los citados artículos de la Ley del Banco Central no autorizan al Ejecutivo Nacional ni al Banco Central de Venezuela a obligar a la empresa petrolera a vender sus divisas a este último, de lo cual se deduce que ambos se extralimitaron en sus atribuciones.

6. El Ejecutivo Nacional podía adoptar esta misma política por la vía de control que ejerce sobre PDVSA: en la Asamblea de Accionistas tomar la decisión de traspasar los fondos de la empresa petrolera al Banco Central; y posteriormente, dictar un convenio para establecer los tipos de cambio para la compraventa de divisas, y para regular tal traspaso.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BREWER-CARIAS, Allan: *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Caracas 1980.
- "Aspectos Organizativos de la Industria Petrolera Nacionalizada en Venezuela", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Vol. III, Tomo 1. 1972-1979. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981, pp. 407 a la 490.
- "El régimen jurídico de los fondos con divisas de PDVSA y la centralización de las reservas monetarias internacionales por el Banco Central de Venezuela", en *Estudios de Derecho Público I*, Ediciones del Congreso de la República. Caracas 1983.
- CABALLERO ORTIZ, Jesús: *Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano*. Colección Estudios Jurídicos Nº 13. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 1982.
- MORENO LEON, Ignacio: *Profundización de la Nacionalización Petrolera Venezolana. Aspectos Económicos, Administrativos y Fiscales*. 2da. Edición. Edit. Centauro. Caracas, 1981.
- SOCORRO, Nelson y GARRIDO, Juan: *Las Empresas del Estado en Venezuela*. Estudio Jurídico. Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública. Ministerio de Hacienda. Enero, 1977.
- VILORIA V., Enrique: *Petróleos de Venezuela. La Culminación del Proceso de Nacionalización*. Edit. Jurídica Venezolana. Caracas, 1983.

#### LEGISLACION

- Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. G.O. Nº 1.769 Extraordinario del 29 de agosto de 1975.
- Ley del Banco Central de Venezuela dictada por Decreto Nº 507, del 30 de octubre de 1974. G.O. Nº 1.711 Extraordinario del 30 de diciembre de 1974.
- Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. G.O. Nº 1.983 Extraordinario del 30 de julio de 1976. Reformada por la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica

- de Régimen Presupuestario, en *G.O.* Nº 2.712 Extraordinario del 30 de diciembre de 1980.
- Ley Orgánica de Crédito Público. *G.O.* Nº 1.893 Extraordinario del 30 de julio de 1976. Reformada por la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público. *G.O.* Nº 2.714 Extraordinario del 30 de diciembre de 1980.
- Ley Orgánica de la Administración Central. *G.O.* Nº 1.932 Extraordinario, del 28 de diciembre de 1976.
- Decreto Nº 1.123 del 30 de agosto de 1975, en *G.O.* Nº 1.770 Extraordinario, del 30 de agosto de 1975; contenido del Acta Constitutiva y Estatutos de Petróleos de Venezuela, S. A.
- Decreto Nº 250 del 23 de agosto de 1979, en *G.O.* Nº 31.810, del 30 de agosto de 1979 por el cual se modifica el Decreto 1.123.
- Convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela en *G.O.* Nº 3.023 Extraordinario del 27 de septiembre de 1982.

#### REVISTAS Y PERIODICOS

- “El problema económico subyace como corriente en aguas profundas”, de Iván Pulido Mora, en la *Revista Resumen* Nº 467 del 17 de octubre de 1982.
- “Radiografía de una decisión”. Por Alberto Quirós Corradi. *Revista Resumen* Nº 467 del 17 de octubre de 1982.
- “Convenio Cambiario. Un Caso de Necesidad” en *Revista Número* (122), del 17 de octubre de 1982.
- “Por qué se centralizan las reservas”, en *Revista Número* (121), del 10 de octubre de 1982.
- Conclusiones del acta de la comisión de alto nivel designada por el Ejecutivo sobre el *modus operandi* en materia de divisas entre PDVSA y el Banco Central de Venezuela, en *Revista Resumen* Nº 471, del 14 de noviembre de 1982.
- Revista Resumen* Nº 486, del 10 de octubre de 1982, pp. 34 y 35.
- Texto completo del Comunicado Oficial del Banco Central de Venezuela - Ministerio de Hacienda, del 27 de septiembre de 1982.
- El Nacional*: Cuerpo A, página 1, del 9 de agosto de 1979.
- El Universal*: Cuerpo 1, página 12, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Herman L. Soriano.
- El Universal*: Cuerpo 2, página 1, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Jóvito Villalba.
- El Universal*: 30 de septiembre de 1982. Declaraciones de la Dra. Haydée Castillo de López.
- El Nacional*: Cuerpo D, página 18, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Maza Zabala.
- El Nacional*: Cuerpo C, del 4 de octubre de 1982. Entrevista con Alfredo Peña al Dr. Maza Zabala.
- El Nacional*: Cuerpo D, página 18, del 30 de septiembre de 1982. Declaraciones del Dr. Jorge Olavarría.
- El Universal*: Cuerpo 2, página 1, del 29 de septiembre de 1982. Artículo de Alan Lugo.
- En general, se consultaron todos los periódicos desde el 27 de septiembre de 1982 hasta el 15 de marzo de 1983.