

#### IV. PRELIMINARES DE LA NACIONALIZACIÓN DEL PETRÓLEO

##### 1. *Peldaños sucesivos que conducen a la nacionalización*

La nacionalización del petróleo no es, en modo alguno, el efecto de un *fiat* que la saque desde la nada. En Venezuela se fueron produciendo varios hechos a lo largo de muchos años, generalmente bajo la forma de disposiciones gubernativas, cada uno de los cuales puede ser considerado como un peldaño que lleva hacia aquella cúspide. La gravitación cualitativa o cuantitativa de cada una de las acciones que han precedido a la nacionalización es muy variable; algunas de ellas son factores más determinantes que otros de la medida final, pero no cabe dudar que cada una de ellas, en mayor o menor medida, constituye un avance que acorta la distancia. Esas acciones se producen o son provocadas durante o por gobiernos de muy diferente signo ideológico, como si un misterioso sino histórico hubiera de dirigir ineluctablemente a Venezuela a la nacionalización de su petróleo, aun a pesar de las intenciones particulares de quienes van a desempeñar el papel de actores en ese largo proceso. Porque no sería aventurado suponer que algunos de tales hechos se generan en momentos en que pareciera que más bien se intenta impedir una nacionalización. Lo que sí puede afirmarse, con toda seguridad, es que muchos de ellos fueron determinados sin conciencia clara del punto terminal hacia el cual conducían.

Expondremos en orden cronológico cada una de las acciones que acercan o condicionan la nacionalización del petróleo.

a) El Código de Minas, de 23 de enero de 1904,<sup>33</sup> tras disponer que las minas corresponden a los estados, que dentro del concepto de minas se comprende “toda acumulación de sustancias inorgánicas metalíferas y las fósiles” y que “se consideran también minas el asfalto, el betún, la brea, el petróleo y demás sustancias similares”, divide claramente los sistemas jurídicos de explotación que corresponden a los diferentes casos. Para las minas metalíferas de veta o filón dispone que se empleará el sistema de concesión regalista, conforme al cual el Estado queda obligado (artículo 38) a conceder la propiedad perpetua de la

<sup>33</sup> Recopilación de Leyes, tomo XXVII, número 9317, p. 781.

mina (artículo 7) al primer denunciante de ella, con la condición de explotarla (artículo 61) y de pagar un cierto porcentaje (artículo 96). En cambio, para las minas de asfalto, betún, brea, petróleo y otras semejantes, el Estado no está obligado a otorgar derechos sobre ellas a los particulares, sino que está en libertad de celebrar sobre ellas contratos con éstos en la forma que lo estime conveniente (artículo 5), caso en el cual les confiere un derecho de explotación que se cumple en la forma y con las obligaciones que en cada caso se estipulen (artículos 6 y 126).

Por consiguiente, mientras en el caso de otras minas impera el sistema jurídico regalista, en cuya virtud la autoridad pública debe otorgar forzosamente al particular que formula la denuncia la propiedad perpetua de la mina, la cual ha de ser explotada en la forma y condiciones que de antemano determina la ley, respecto de los hidrocarburos se establece un régimen facultativo, de plena libertad para el poder público, el cual queda autorizado tanto para celebrar o para no celebrar contratos a su respecto, así como para fijar las obligaciones y derechos que considere adecuados en cada caso. El particular adquiere, tratándose de hidrocarburos, en virtud del contrato especial que se le extiende al efecto, solamente el derecho de explotar por un tiempo determinado.<sup>34</sup>

Dicho código introduce por primera vez un sistema legal de explotación de los hidrocarburos que permite al Estado adoptar todas las medidas que se consideren convenientes al interés nacional.

b) La Ley de Hidrocarburos de 1943, dictada bajo el régimen del presidente Medina Angarita, trae varias novedades y precisiones respecto de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, que pueden ser aprovechadas posteriormente en beneficio del interés público y que van a servir para la operación final de nacionalización del petróleo.

Esta ley declara de utilidad pública las actividades de exploración, explotación, manufactura y transporte del petróleo (artículo 1), esclarece que los concesionarios no obtienen la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos, sino tan sólo un derecho real inmueble que les permite explotarlos por un tiempo determinado (artículo 3, párrafo 3) y dispone que las controversias que surjan acerca de los contratos correspondientes serán decididas por los tribunales venezolanos y conforme a sus leyes (artículo 4).

<sup>34</sup> Rufino González Miranda, ob. cit., pp. 62, 186, 199, 203 y 204.

Su más importante disposición es, con todo, la que uniforma el régimen jurídico de las concesiones petroleras. Para este fin determina como duración máxima de los contratos el plazo de cuarenta años, contados desde que entra en vigencia el título (artículo 26). A fin de que sus reglas se apliquen también a los contratos anteriores, alienta a los que entonces tenían concesiones vigentes a consentir en una revalidación de ellas; de este modo, aunque estén próximas a extinguirse o tengan pendiente un plazo menor, podrán durar cuarenta años contados desde la publicación del nuevo convenio, siempre que se sometan a una conversión de sus concesiones de acuerdo con las nuevas prescripciones legales. Vencido el plazo de cuarenta años opera una reversión en favor del Estado, pues al extinguirse la concesión el Estado readquiere las parcelas concedidas y se hace propietario de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido, sin tener que pagar indemnización alguna (artículo 80). Mediante la conversión y la validación se incitaba a asegurar, como efectivamente ocurrió, la vigencia de la ley aun para los contratos celebrados antes de su dictación.

Aparte de eso, esta ley uniforma el régimen tributario de los concesionarios, imponiéndoles iguales gravámenes (artículos 38-45) y declara que ellos habrán de pagar también “todos los impuestos generales, cualquiera que sea su índole” (artículo 46)<sup>35</sup>

c) La decisión gubernativa de no otorgar en el futuro más concesiones de hidrocarburos a empresas privadas, se hace presente en 1946, una vez instaurado un régimen democrático.<sup>36</sup> El

<sup>35</sup> César Balestrini, *La industria petrolera en Venezuela y el Cuadricentenario de Caracas*, Ediciones del Cuadricentenario de Caracas, Caracas 1966, pp. 28-32; Rufino González Miranda, ob. cit., pp. 430-432.

El texto vigente de la Ley de Hidrocarburos aparece en la *Gaceta Oficial* número 1149, extr., de 15 de septiembre de 1967.

Durante la discusión parlamentaria de la Ley de Hidrocarburos, en 1943, el entonces diputado Juan Pablo Pérez Alfonzo presenta un voto salvado en el que reclama que esta ley no vaya aún más lejos, pues recuerda todos los vicios e ilegalidades perpetrados por las empresas concesionarias extranjeras; sostiene que la ley hace justicia al país solamente en parte, ya que regla hacia el futuro, olvidando los abusos del pasado, y arguye que conforme a la ley van a crecer los beneficios de la industria, quedando estacionarios los del Estado. La oposición parlamentaria unificada presenta también otro voto salvado en el que se manifiesta insatisfecha con la regulación de la Ley de Hidrocarburos y esgrime en su apoyo argumentos de Juan Pablo Pérez Alfonzo. Ambos votos aparecen reproducidos en la obra de Rómulo Betancourt, *Venezuela dueña de su petróleo*, 4a. edición, Centauro Editores, Caracas, 1975, en su apéndice, pp. 159-177 y 179-197, respectivamente.

<sup>36</sup> Juan Pablo Pérez Alfonzo, *El Pentágono Petrolero*, Ediciones Revista Política, Caracas, 1967, p. 47.

presidente Rómulo Betancourt anuncia formalmente en su mensaje presidencial de 1948 que no serán otorgadas nuevas concesiones a particulares.<sup>37</sup> Pero el propósito no queda allí, porque en el mismo momento se comunica que se estudia la posibilidad de que el petróleo pase a ser explotado por un instituto o algún organismo del Estado.<sup>38</sup> La declaración sobre no otorgamiento de nuevas concesiones a particulares, siendo que las entonces vigentes tienen un plazo fijo de término, puede ser considerada la primera que expresa una intención nacionalizatoria. Pero tan bien inspirado designio es quebrantado durante la dictadura de Pérez Jiménez, la cual otorga nuevos contratos en los años 1956 y 1957.

En esta decisión se origina la restricción constitucional que se contempla en el actual artículo 126 de la carta fundamental:

... No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos..., sin que las Cámaras, en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen dentro de las condiciones que fijen, y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales.

d) Por decreto número 260, de 19 de abril de 1960, se crea la Cooperación Venezolana del Petróleo, empresa estatal habilitada para operar por cuenta del Estado en actividades petroleras. Sus objetivos son: que el Estado, dueño de los yacimientos y depósitos de hidrocarburos, pueda realizar una explotación directa de ellos y que se preparen técnicos y expertos nacionales aptos para tomar a su cargo esas actividades.<sup>39</sup> Para cumplir estos objetivos podrá explorar, explotar, refinar y transportar hidrocarburos y realizar su comercio, tanto fuera como dentro del país.<sup>40</sup> El nacimiento de esta entidad es una consecuencia directa de la política gubernativa de no otorgar nuevas concesiones a los particulares (así lo dice expresamente el decreto referido) y mira, indudablemente, a una futura nacionalización para cuando se extingan las concesiones vigentes.

Aun cuando el Estado hace asignación de algunos campos petrolíferos a la Corporación Venezolana del Petróleo, las actividades de ésta alcanzan una proporción muy reducida si se las

<sup>37</sup> Rómulo Betancourt, *Venezuela: política y petróleo*, 3a. edición, Editorial Senderos, Caracas, 1969, p. 305.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> C. Balestrini, *ob. cit.*, p. 70.

<sup>40</sup> Juan Pablo Pérez Alfonzo, *ob. cit.*, en nuestra nota 36, p. 184.

compara con las de las grandes empresas trasnacionales que explotan el petróleo venezolano. Con todo, la corporación citada toma a su cargo algunas perforaciones exploratorias y aun cierta explotación.<sup>41</sup>

e) La Ley sobre Reserva al Estado de la Industria del gas natural, de 26 de agosto de 1971, pone en práctica, por primera vez en el ramo de hidrocarburos el artículo 97 de la Constitución de 1961, actualmente vigente. Conforme a este precepto, el Estado puede reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público, por razones de conveniencia nacional.<sup>42</sup>

Esta ley ordena reservar al Estado la industria del gas proveniente de yacimientos de hidrocarburos (artículo 1) y dispone que en adelante ella va a ser ejercida por el Ejecutivo Nacional, el cual la explotará por medio de la Corporación Venezolana del Petróleo (artículo 2). Los concesionarios de hidrocarburos quedan obligados a entregar al Estado el gas que se les requiera (artículo 3) y a dar el destino que el Ejecutivo señale al que no pueda ser recibido (artículo 5). El Estado pagará a los concesionarios los gastos de recolección, compresión y entrega del gas (artículo 7), pero si prefiriera asumir por sí mismo esas labores, les pagará a éstos una compensación equivalente a la parte no depreciada del costo de las instalaciones y equipos necesarios o al valor de rescate de los mismos, si éste fuere menor que aquél, en plazo de hasta diez años. El pago podrá hacerse con bonos de aceptación obligatoria. La fijación que el Ejecutivo haga de la compensación es apelable ante la Corte Suprema (artículo 8).<sup>43</sup>

La ley declara que sus disposiciones son de orden público y que regirán de inmediato con los actuales concesionarios.

Hemos de comprobar que en esta ley se contiene en gérmen el mecanismo legal que posteriormente va a ser aplicado para la nacionalización de la industria petrolera.

f) Por Ley de 21 de junio de 1973, se reserva al Estado la explotación del mercado interno de productos derivados de hidrocarburos,<sup>44</sup> como servicio de interés público y por razones de conveniencia nacional; comprendiéndose las actividades de im-

<sup>41</sup> R. Betancourt, ob. cit., en nuestra nota 37, p. 959.

<sup>42</sup> En el capítulo VI de este trabajo examinaremos el concepto y alcance de esta reserva al Estado y su relación con una nacionalización.

<sup>43</sup> Esta ley fue publicada en la *Gaceta Oficial*, número 29.594, de 26 de agosto de 1971.

<sup>44</sup> De seguir un orden estrictamente cronológico, debiéramos tratar en este momento la Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocar-

portación, transportación, suministro, almacenamiento, distribución y expendio de esos productos en el territorio nacional (artículo 1).<sup>45</sup> Tales actividades se declaran de utilidad pública y quedan regidas por esta ley y sujetas al control del Ejecutivo Nacional y a su inspección (artículo 2).

Este servicio de interés público lo ejercerá el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Corporación Venezolana del Petróleo, bien sea directamente o mediante convenios que celebre con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país (artículo 3).

Todos los productos señalados en la ley son declarados artículos de primera necesidad, con lo que el Ejecutivo Nacional queda en posibilidad de regular y fijar sus precios, así como también los fletes para su transporte (artículo 4). Las empresas que refinan, manufacturan o elaboran productos derivados de los hidrocarburos, deben suministrar a la Corporación Venezolana del Petróleo, en proporción al volumen de productos que trabajen, los que ésta requiera para abastecer el mercado interno (artículo 5).

Para evitar que las empresas particulares puedan frustrar los propósitos legales, se les prohíbe construir, modificar, ampliar, destruir o desmantelar establecimientos, instalaciones o equipos destinados al mercado interno de productos de hidrocarburos, salvo con autorización gubernativa especial (artículo 8). Una regla parecida a esta última vamos a encontrar en la ley de bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos.

g) Finalmente, podemos mencionar al Decreto-Ley número 580, de 1974, sobre Reserva al Estado de la Industria del Hierro, del que tratamos en la sección 3 del capítulo II. Pensamos que fue una legislación que sirvió para explorar las reacciones, problemas y objeciones que pudieran levantarse con motivo de la nacionalización de la industria petrolera. Como lo expresamos antes, el procedimiento legal empleado en el Decreto número 580 se asemeja notablemente al que se usó para la nacionalización del petróleo. Por esta razón viene a ser un verdadero plan piloto de la nacionalización de importantes empresas extranjeras.

## 2. Otros antecedentes que facilitan la nacionalización

Existen otros hechos anteriores a la nacionalización del petróleo. Sin embargo, atendida la gran importancia de ésta para la nacionalización del petróleo, le dedicaremos una sección especial de este capítulo.

<sup>45</sup> Esta ley aparece publicada en la *Gaceta Oficial*, número 1591, extr., de 22 de junio de 1973.

leo que, aun cuando no tienen el carácter de factores determinantes de ella, han de ser reconocidos como antecedentes que apoyaron o que vitalizaron la decisión de llevarla a cabo. Los mencionamos también por su orden cronológico.

a) Creación de la Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos (CCCCH), por Decreto número 557, de 9 de abril de 1959, con el fin de estudiar y recomendar las regulaciones sobre el comercio de hidrocarburos en coordinación con la política de conservación aconsejada por los intereses nacionales.<sup>46</sup>

b) Creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), acordada en el Convenio de Bagdad, de 14 de septiembre de 1960, con el propósito de unificar las políticas petroleras de los países exportadores que formen parte de ella y de determinar los mejores medios para salvaguardar sus intereses.<sup>47</sup>

La Conferencia de Bagdad, a la que asistieron representantes de Irak (país que convocó), Arabia Saudita, Irán, Kuwait y Venezuela, convino en la constitución de la OPEP como un organismo permanente. Por Ley de 22 de mayo de 1961, el Legislativo venezolano aprobó este acuerdo. Posteriormente se han incorporado a la OPEP Abu Dhabi, Argelia, los Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Libia, Nigeria y Qatar.

Al formarse, la OPEP representaba el 44% de la producción mundial, el 85% del petróleo que se comercia internacionalmente y el 70% de las reservas mundiales.<sup>48</sup> Ahora ella representa más del 50% de la producción mundial y el 85% de las exportaciones que tienen lugar dentro del mundo capitalista.<sup>49</sup> El único gran exportador del mundo capitalista que no pertenece a ella es Canadá.

La XXI Conferencia de OPEP celebrada en Caracas, en noviembre de 1970, acordó un aumento del precio del petróleo crudo en más de un 30% y estableció el mínimo de la tasa impositiva en el 55% de las utilidades de las empresas. En el acuerdo petrolero de Teherán, en febrero de 1971, el precio se subió de 2.55 dólares en barril a 3.45 dólares el barril. En 1973

<sup>46</sup> Juan P. Pérez Alfonzo, ob. cit., nota 36, pp. 1 y 7, y P. Rodríguez y G. Blanco, ob. cit., p. 52.

<sup>47</sup> Juan P. Pérez Alfonzo, ob. cit., nota 36, p. 192.

<sup>48</sup> César Balestrini, ob. cit., p. 51.

<sup>49</sup> Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, artículo 2970: OPEP, pp. 817 y 818.

se convinieron varias nuevas alzas de precios. En la reunión de Viena, de noviembre de 1975, se acordó un nuevo aumento de precio que llevó a éste a 11.51 dólares el barril.<sup>50</sup>

c) El 18 de diciembre de 1970 se modifican los artículos 41 y 58 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en forma de permitir al Ejecutivo Nacional efectuar una fijación unilateral de precios de todo artículo o mercancía exportada desde puerto venezolano, hasta por periodos sucesivos de tres años (artículo 41) y elevar la tasa impositiva de toda empresa petrolera o minera al 60% de su enriquecimiento global neto (artículo 58). La fijación unilateral de precio de exportación no tiene otro alcance que el de establecer un precio mínimo destinado a calcular los ingresos de las empresas concesionarias para el solo fin de cálculo del impuesto sobre la renta que debe liquidárseles.<sup>51</sup> Desde 1966 el impuesto sobre la renta de las empresas productoras y exportadoras de hidrocarburos se venía fijando sobre la base de precios de referencia determinados con acuerdo de dichas empresas.<sup>52</sup>

Por aplicación de esta modificación legal, la participación fiscal sube de 1,03 dólares por barril, que era su monto en 1970, a 3,99 dólares en noviembre de 1973.<sup>53</sup> Posteriormente esa participación crece aún más.

Es de notar que una anterior modificación a la Ley de Impuesto sobre la Renta, en 1948, había permitido a Venezuela obtener una vieja aspiración de entonces, dividir por partes iguales con las empresas petroleras extranjeras los beneficios obtenidos de esta actividad. Era el soñado *fifty-fifty*. En 1958 otra ley cambia esa proporción en favor del Estado en la relación 65-35.<sup>54</sup>

d) El brusco y gran aumento del precio internacional del petróleo, que se inicia en 1970 y que alcanza su manifestación más alta a fines de 1974. Fue ese enorme aumento de precio en el mercado internacional el que convenció a los dirigentes políticos venezolanos de que no convenía esperar la extinción de los plazos de concesión, que comenzarían a operar en 1983, pues con

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> P. Rodríguez y G. Blanco, ob. cit., pp. 39, 40 y 68.

<sup>52</sup> César Balestrini, *Los precios del petróleo y la participación fiscal de Venezuela*, Ediciones Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974, pp. 9 y 15. Ver también la obra citada en nuestra nota 13, p. 10.

<sup>53</sup> C. Balestrini, ob. cit., en nota precedente, p. 16.

<sup>54</sup> R. Betancourt, en su obra que se cita al final de la nota 35, pp. 35-39, narra el logro de la fórmula *fifty-fifty*. El cambio posterior de 1958 se anota en la obra citada en nota 13, p. 9.

los nuevos precios del petróleo las empresas iban a hacer utilidades muy superiores a las antes previsibles, razón por la cual debía llegarse a la nacionalización lo antes posible, a fin de que fuera el Estado venezolano el que se beneficiara con los grandes ingresos nuevos.

Por vía de ilustración podemos indicar que los precios anuales promedio del petróleo crudo cotizado en los Estados Unidos, expresados por barril y en dólares, fueron: 2,86 en 1965, 3,18 en 1970 y 7,82 en 1975. Y para los productos, los precios, determinados de igual manera, fueron: 3.83 en 1965, 4.16 en 1970 y 11,56 en 1975.<sup>55</sup>

En relación con estos antecedentes que influyeron en la determinación de nacionalizar el petróleo, debe agregarse que en 1967 un técnico tan calificado como Juan Pablo Pérez Alonzo, quien ha dedicado toda una vida a luchar por la defensa de los intereses venezolanos en el petróleo, sostenía que una política nacionalista de defensa y conservación del petróleo quedaba enmarcada dentro de un pentágono cuyos cinco ángulos clave están constituídos por: 1. Participación razonable del Estado venezolano; 2. Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos; 3. Corporación Venezolana del Petróleo; 4. no más concesiones, y 5. OPEP.<sup>56</sup>

### 3. *La Ley de Reversión Petrolera*

El 30 de julio de 1971 se promulga la ley denominada “sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos”. Su objeto es doble: por una parte, reglar la forma en que van a operar la reversión de los bienes de las concesiones petroleras al Estado, cuando ellas se extingan a partir de 1983 y, por otra, adoptar garantías de que las empresas extranjeras no frustrarán dicha reversión mediante enajenación o destrucción de los bienes que deben restituir.<sup>57</sup> Su importancia estriba en que en ella se manifiesta ya abiertamente el propósito del venezolano de explotar por sí mismo la industria petrolera, una

<sup>55</sup> Ob. cit., nota 15, p. 178.

<sup>56</sup> Obra citada en nota 36, pp. 1 y 7. Ver también, del mismo autor (*et al.*), *La dinámica del petróleo en el progreso de Venezuela*, Dirección de Cultura de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.

<sup>57</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* número 29.557, de 6 de agosto de 1971.

Conviene dejar constancia que esta ley se origina en una indicación de parlamentos del Movimiento Electoral del Pueblo y que el proyecto original es redactado por Alvaro Silva Calderón.

vez que se extingan las concesiones de las empresas privadas extranjeras.

Como antes ha quedado dicho (ver en este mismo capítulo, sección 1, letra *b*), conforme a la Ley de Hidrocarburos de 1943 las concesiones petroleras debían extinguirse al cabo de cuarenta años, contados desde la entrada en vigencia de su título. Esa extinción operaba con reversión gratuita al Estado de todas las obras permanentes que se hubieran construido en el área de la concesión. Por su parte, el artículo 103 de la Constitución vigente (1961) tiene dispuesto que “las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva”.

Un estudio sobre las fechas de extinción de las concesiones de hidrocarburos demuestra que en 1983, de una extensión total de 2.106,485 hectáreas dadas en concesión, se extingue alrededor del 8%. Luego, en 1984 se extinguirán concesiones por 1.349,899 hectáreas, en 1985 por 219,620 hectáreas y en 1988 por 176,935 hectáreas. Las demás se extinguirán en otros años, a contar de 1983, pero algunas perdurarán casi hasta el final del siglo, pues llegarán a 1996 y 1997.<sup>58</sup>

Conforme a esta ley de reversión, al extinguirse las concesiones de hidrocarburos deben pasar al patrimonio nacional, libres de toda carga o gravamen y sin que se deba por ello indemnización alguna (artículo 2), todas las tierras, obras permanentes, incluyendo instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas, y los otros bienes adquiridos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación y transporte o al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión (artículo 1). Se reputa que todo bien corporal o incorporal adquirido por los concesionarios lo ha sido con destino a su concesión, salvo prueba en contrario a satisfacción del Ejecutivo Nacional (artículo 1). También pasan a propiedad de la Nación, sin pago de indemnización, los bienes que los

<sup>58</sup> Ver ob. cit., nota 15, p. 33, donde aparece dicho estudio.

Es de observar que durante la dictadura de M. Pérez Jiménez se otorgan nuevas concesiones, en los años 1956 y 1957, con lo que se contraría el propósito de gobiernos anteriores de no otorgarlas. En consecuencia, estas concesiones tenían como plazo de extinción los años 1996 y 1997.

concesionarios desafecten del servicio de las concesiones (artículo 10).

Como antes se vio, conforme al precepto constitucional solamente deben pasar a propiedad de la nación las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación (artículo 103 de la Constitución) y según el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos lo que readquiere la nación sin pago de indemnización son las parcelas concedidas y todas las obras permanentes construidas en ellas (artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos). La ley de reversión extiende el alcance de esas reglas agregando los bienes destinados a las labores del concesionario o afectos a ellas o al cumplimiento de sus obligaciones, con lo cual incorpora a la reversión prácticamente todos los elementos de explotación de las empresas concesionarias. En la sección siguiente de este capítulo daremos cuenta de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró que esta extensión de los bienes que han de revertir gratuitamente al Estado no contraviene las normas constitucionales.

En lo relativo a medidas de aseguramiento de los bienes que deben revertir al Estado, esta ley adopta variadas reglas. Impone a los concesionarios la obligación de conservarlos y mantenerlos en buenas condiciones, a fin de asegurar la oportunidad de las actividades concedidas y permitir a la nación reasumirlas en condiciones adecuadas (artículo 2). Declara a esos bienes sujetos al control y vigilancia de la nación, para lo cual los órganos administrativos pueden inspeccionar y controlar las actividades de los concesionarios concernientes a ellos (artículo 5), prohíbe a los concesionarios enajenar, gravar, destruir, desmantelar y modificar tales bienes, así como desafectarlos, salvo el caso de expresa autorización gubernativa y ordena a los notarios y registradores abstenerse de dar entrada a cualquier documento de enajenación o gravamen de ellos (artículo 8 y 16). Obliga a los concesionarios a constituir un fondo de garantía en el Banco Central de Venezuela por un equivalente al 10% del costo de dichos bienes, según normas tributarias sobre su depreciación, a fin de garantizar una reversión correcta (artículo 6).

Aparte de lo anterior, y de otras reglas más detalladas en las cuales no nos detenemos, esta ley de reversión impone a los concesionarios de hidrocarburos la obligación de explorar las áreas otorgadas a fin de determinar si existen allí nuevos yacimientos (artículo 12), bajo pena de restituir sus concesiones al Estado (artículo 13) y permite al Estado exigir la restitución

de los campos cuya explotación haya llegado a ser antieconómica para el concesionario (artículo 15).

Conforme al artículo 20 de esta ley, sus disposiciones “tienen carácter de orden público y se aplican de manera inmediata a los actuales concesionarios de hidrocarburos”.

#### 4. *La declaración judicial de validez de la ley de reversión*

Con la dictación de la referida ley de reversión, sobreviene lo que debía esperarse: las empresas concesionarias extranjeras interponen ante la Corte Suprema de Justicia reclamaciones de nulidad de sus disposiciones por contravenir a la Constitución y a los derechos que ésta garantiza. Para ello utilizan la vía prevista en el artículo 215, ordinal 3, de la ley fundamental.

En los recursos de nulidad de la ley de reversión por inconstitucionalidad de ella se argumenta por las empresas concesionarias, principalmente: que ella tiene carácter retroactivo y que al imponer a concesionarios que tienen estipulados derechos y obligaciones determinados, otros nuevos y diferentes, violenta los derechos que ellos adquirieron conforme a contratos legalmente celebrados en fecha anterior; que la ley atenta contra derechos adquiridos de los concesionarios, en cuanto altera los términos y condiciones legales de concesiones ya otorgadas y aceptadas, de una manera que menoscaba los derechos de los concesionarios emanados de sus títulos, y que la ley de reversión incluye entre los bienes que pasan al patrimonio nacional sin pago alguno de indemnización, algunos especialmente muebles, que no estaban previstos dentro de los términos en que las concesiones fueron otorgadas, según el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos y artículo 103 de la Constitución, con lo que se transforma en una incautación arbitraria de bienes ajenos, vale decir en una confiscación, contraviendo las garantías constitucionales.

El procurador general de la República interviene en estas reclamaciones para sostener la plena validez de la ley de reversión. Para este efecto argumenta: que la concesión de hidrocarburos es un acto administrativo cuyo régimen es esencialmente de derecho público, por lo que no puede asimilarse jamás a un contrato, ni siquiera a los llamados contratos administrativos; que la relación jurídica que tal concesión crea entre el Estado y el particular beneficiario, se determina por los poderes de la administración, por la naturaleza de la actividad del con-

cesionario y por la relevancia del interés público en juego; que dentro de esa relación el interés del Estado tiene una jerarquía superior; que constituye un grave error considerar que el derecho del concesionario está regido por las normas ordinarias sobre propiedad civil; que la legislación sobre esta clase de actos administrativos queda sujeta a las vicisitudes que las necesidades sociales imponen y, por ende, a las reformas, modificaciones y cambios que pueda exigir el poder estatal en ejercicio de sus atribuciones; que la reversión es una institución propia de las concesiones, enteramente diversa de la expropiación, de la confiscación y de la nacionalización, en cuya virtud los bienes afectos a la actividad prestada pasan sin indemnización al Estado al término de ésta; que el legislador está facultado siempre para regular de nueva manera una situación jurídica general, en virtud de un nuevo concepto de justicia o de utilidad social, o bien, para regular una situación legal individual de manera impersonal de un nuevo *status* legal, y que no es retroactiva una ley que regla para el futuro los efectos de un contrato en curso.

La tramitación de estos recursos es agitada. Por inhibición quedan excluidos tres magistrados titulares del tribunal, los cuales son reemplazados por conjueces. Uno de éstos es designado ponente al inicio, pero su opinión, favorable a los recursos intentados, no es aceptada por la mayoría. Esto hace necesaria la designación de un nuevo ponente, el cual redacta la sentencia de 3 de diciembre de 1974, que es suscrita por todos los miembros del tribunal, exceptuado el que primeramente fuera designado ponente, el cual salva su voto en extensas consideraciones.<sup>59</sup>

La sentencia referida declara sin lugar los recursos de nulidad por inconstitucionalidad y proclama que la ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos no contraviene a la Constitución y debe ser tenida por válida en todas sus disposiciones.

Los principales argumentos de la Corte Suprema son: que todo lo concerniente a concesiones de hidrocarburos ha sido declarado “de utilidad pública”, por lo que queda regido por el derecho público; que el Estado, por la naturaleza de su función y actividad, tiene potestad bastante para dictar las providencias necesarias para que, al vencimiento de la explotación por las empresas privadas, se conserve y mantenga la riqueza necesaria

<sup>59</sup> Publicada en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 1974, pp. 16-27.

para dar continuidad a la explotación posterior y para que el Estado pueda seguir satisfaciendo la necesidad colectiva que el concesionario venía cumpliendo; que la Ley de Hidrocarburos no puede ser tenida como un texto legal impercedero e inmodificable, improrrogable y también limitativo de la actividad legislativa, de manera que si otra ley añade deberes al estatuto legal de los concesionarios, tales deberes son de aplicación inmediata por su repercusión social y porque modifican solamente para el futuro el estatuto legal referido; que el régimen de las limitaciones administrativas a la propiedad privada permite imponer a los concesionarios, en interés público, deberes y obligaciones relativos a la actividad ordinaria como tales, sin atentar en contra de derechos adquiridos; que el instituto de la reversión, aplicable al momento de extinguirse las concesiones, quedó incorporado como estipulación a las concesiones, fue aceptado y consentido por los concesionarios e integró su estatuto legal original, por lo que la ley objetada, al instrumentarlo para hacerlo efectivo a su debido tiempo, no se aparta de lo que estaba previsto; que al rechazar las empresas demandantes que pasen gratuitamente al patrimonio nacional todos los bienes empleados en la explotación de hidrocarburos y afectos a la concesión, sosteniendo que solamente se revierten las tierras adquiridas para eso y las obras permanentes construidas en las parcelas, rompen la unidad económica de la concesión y pretenden separar unos bienes y dejar otros, lo que se opone a la finalidad de mantener sin interrupción la explotación al término de las concesiones y podría traer una paralización de actividades declaradas de utilidad pública; que aparte de los inmuebles por naturaleza se consideran también inmuebles los que por su destinación o por su objeto han sido puestos para la explotación del bien inmueble, aun cuando ellos no estén adheridos de modo permanente a la tierra; que cuando la Ley de Hidrocarburos se refiere a la reversión de obras permanentes, entiende por esto lo fijo, lo invariable, estable, perpetuo y duradero, incluyendo todo lo adscrito a la explotación con destino fijo y para hacerla realizable, por lo cual ha de estimarse que nunca estuvo en su mente dividir la universalidad de los bienes de explotación para distinguirlos entre muebles e inmuebles; que los bienes destinados a trabajar concesiones de manufactura, refinación o transporte de hidrocarburos son anejos a las concesiones de explotación y forman parte integrante de éstas; que tanto la confiscación como la expropiación son figuras distintas de la reversión, la cual está

consagrada constitucionalmente, y, finalmente, que el numeral 9 del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos impone a los concesionarios el cumplimiento “de todas las disposiciones que les sean aplicables contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas, sin perjuicio de los derechos que adquiere en virtud de la concesión”, por lo cual el que obtiene concesión adhiere a esta preceptiva, que lleva implícito el derecho del Estado a establecer medidas de control, fiscalización y vigilancia de las operaciones extractivas durante el plazo de concesión y también adhiere el concesionario a las demás disposiciones que aseguren la conservación de la riqueza petrolera y su mantenimiento en defensa de la economía nacional.

Decidida en esta forma la discutida pugna y, por añadidura, con fuerza de cosa juzgada, queda perfectamente en claro que al vencimiento de las concesiones la nación venezolana pasará a ser dueña, sin necesidad de pago alguno, de todas las obras construidas por los concesionarios, con sus instalaciones, accesorios y equipos que formen parte de ellas, y de todos los otros bienes adquiridos por ellos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte en las concesiones de hidrocarburos.

Esto significa, desde el momento en que el Estado anuncia su propósito de asumir él mismo la continuación de esas actividades, que Venezuela se propone nacionalizar toda la industria petrolera. Se trata, sí, de una nacionalización a plazo muy largo, que se irá produciendo por partes, dentro de doce años más. Es, por consiguiente, una nacionalización llena de riesgos derivados de tal demora, pese a las seguridades que la ley procura adoptar para precaverlos.