

VII. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN LA LEY

1. *Denominación que le asignó la opinión pública*

Desde hace varios años se habla de nacionalización en Venezuela.¹¹⁷ Incluso, el Decreto número 580, de fines de 1974, sobre reserva al Estado de la industria del mineral de hierro, ha sido denominado “de la nacionalización del hierro”.¹¹⁸

Rafael Caldera, en los últimos momentos de su gobierno se refiere a la necesidad de una reversión anticipada de las concesiones petroleras.¹¹⁹ El presidente Carlos Andrés Pérez, en el discurso que pronuncia al tomar posesión de su cargo, propone la “nacionalización” de la industria del petróleo.¹²⁰ Sin embargo, en el decreto mediante el cual ese mandatario crea la Comisión Asesora para la recuperación por el Estado de la industria de los hidrocarburos, no se menciona la palabra nacionalización; su referencia es tan sólo a un “adelanto del proceso de reversión”.¹²¹ En el discurso presidencial de 16 de mayo de 1974, pronunciado con motivo de la instalación de la Comisión Asesora, en el cual se advierte que todas las palabras han sido bien pesadas, se habla de adelanto de la reversión, de rescate de la riqueza petrolera y de expropiación; la designación “nacionalización” se emplea una sola vez a lo largo de todo ese discurso.¹²²

En el informe emitido por la Comisión Asesora donde empieza a hablarse de “nacionalización” sin reticencia alguna y donde

¹¹⁷ La palabra “nacionalización” se usa en Venezuela desde hace muchas décadas. Figura en los considerados del decreto de 30 de noviembre de 1936 (publicado en *Gaceta Oficial* del día siguiente), para referirse a al injerencia del Estado en el puerto de La Guaira. En el Decreto núm. 176, de 1946, publicado en *Gaceta Oficial*, núm. 168 extr., de 6 de febrero de 1946, se habla de “nacionalización” de bienes pertenecientes a ciudadanos alemanes y japoneses para reparación de daños causados a Venezuela durante la II Guerra Mundial. Sin embargo, ninguno de estos casos tiene las características de una verdadera nacionalización.

¹¹⁸ Es el nombre que le asigna la publicación oficial gubernativa que hemos mencionado en la nota 12: “La nacionalización del hierro”.

¹¹⁹ Ver R. Caldera, ob. cit., pp. 50 y 52.

¹²⁰ Ver obra citada en nota 13, pp. 11 y 38.

¹²¹ Id. pp. 17 a 21.

¹²² Id. p. 41.

¹²³ En la exposición de motivos que precede al texto del proyecto gubernativo presentado al Congreso en marzo de 1975, y que toma por base, en gene-

toda una primera parte está destinada a “la nacionalización de la industria petrolera”; esta parte es comenzada por un somero análisis de lo que es la nacionalización como figura jurídica.¹²³

Desde el momento en que ese informe es conocido, todos en Venezuela empiezan a hablar de “la nacionalización del petróleo” y este uso común arrasa con las reservas de lenguaje observadas anteriormente. Se acaba, así, ese ostensible temor que hasta entonces había producido la expresión nacionalización dentro de los medios oficiales y en buena parte de los sectores políticos.

Cuando el gobierno da a conocer su proyecto de ley, el 11 de marzo de 1975, toda la prensa venezolana y extranjera lo llaman “de nacionalización del petróleo”, pese a que su nombre oficial es de “sobre Reserva al Estado de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos”. En adelante todos, gobernantes y opositores, políticos y hombres de la calle, juristas y legos, van a hablar solamente de “nacionalización”.

Un libro que publica el expresidente Caldera, en agosto de 1975, en el que se contiene su discurso al Senado durante el debate del proyecto, se titula *La nacionalización del petróleo*.¹²⁴ Una recopilación de actos y declaraciones presidenciales, publicado oficialmente en febrero de 1976, recibe la denominación de *Nacionalización petrolera en Venezuela...*¹²⁵ La expresión se usa también en el texto del libro del expresidente Rómulo Betancourt.¹²⁶ En el Congreso Nacional, durante la discusión del proyecto, todos se refieren a la “nacionalización”. Y es este último término el que usan en todo momento, desde fines de 1974, prensa, radio y televisión para tratar el tema.

Y, lo que es más importante, los análisis jurídicos que se hacen del proyecto gubernativo también declaran que en él se contiene una medida de nacionalización. Tal es el caso del informe enviado al Congreso por el contralor general de la República, del informe emitido por el profesor José Guillermo Andueza,¹²⁷ del estudio realizado por Luis Beltrán Guerra¹²⁸ y de publicacio-

ral, el informe de la Comisión Asesora, en más de una oportunidad se habla de “nacionalización”; pero desaparece de él el desarrollo conceptual acerca de esta institución que había hecho aquella Comisión. La palabra nacionalización no aparece en el articulado de ese proyecto.

¹²⁴ Ver nota 22.

¹²⁵ Ver nota 13.

¹²⁶ Ver parte final de nota 35.

¹²⁷ Estos informes se mencionan en la sección 4 del capítulo v.

¹²⁸ Publicado en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1974-1975, núm. 20, pp. 183 a 201.

nes periodísticas en las que se reproducen opiniones del profesor Allan R. Brewer-Carías y de Rubén Sader Pérez.¹²⁹

¿Qué hay de verdad en este multitudinario consenso?

2. *Nacionalización y reserva al Estado en la legislación venezolana y como instituciones que informaron la ley*

Hemos visto que el Decreto-Ley número 328, de 1946, emplea por primera vez la voz “nacionalización” en su sentido más propio, para tratar de la toma en propiedad por el Estado de todos los aeropuertos de la Línea Aeropostal Venezolana.¹³⁰

El artículo 136 de la Constitución, en su ordinal 17, al señalar la competencia del Poder Nacional, expresa que “la ley podrá establecer la nacionalización” de los servicios públicos destinados a la defensa de la salud general, de acuerdo con el interés colectivo. Pero esta forma de expresión no debe engañarnos haciendo pensar que allí se hace referencia a la nacionalización de que tratamos.¹³¹ El alcance con que allí se usa el vocablo nacionalización es muy diverso. Ese precepto está destinado a adjudicar competencias al Poder Nacional como poder central diverso al poder de los estados de la federación y debe ser atendido en el sentido de que los servicios de defensa de la salud pública, que en principio están a cargo de los diversos estados, desde que la Carta Fundamental no los encomienda a la competencia del Poder Nacional (artículo 17, número 7 de la Constitución), pueden ser asumidos extraordinariamente por este poder, si existen razones suficientes de interés colectivo. No está previsto, normalmente, que a este Poder Nacional le toque proporcionar directamente servicios de salud pública a la nación; su función es más restringida, pues se limita a encargarse de la dirección técnica de los servicios de salud de los estados, de dotarlos de normas administrativas comunes y de coordinarlos. Cuando, excepcionalmente, el Poder Nacional toma a su cargo no sólo lo anterior, sino también el suministro de servicios de salud pública a nivel nacional, bajo la forma de una organización administrativa que alcanza a todo el territorio de la república, la

¹²⁹ El Prof. Brewer-Carías hace declaraciones a la revista *Resumen*, de Caracas, núm. 55, de 24 de noviembre de 1974, p. 23. *El Nacional*, de Caracas, de 18 de enero de 1975, publica en su p. D-14 partes de un estudio preparado por Rubén Sader Pérez, exdirector de la Corporación Venezolana del Petróleo.

¹³⁰ Ver nota 6.

¹³¹ Ver en la parte final de la introducción, la definición de nacionalización que nos sirve de base y orientación.

Constitución habla de que estos servicios se han “nacionalizado”, porque los ha asumido el Poder Nacional.

En consecuencia, en este texto constitucional la palabra “nacionalización” no significa otra cosa que la asunción por el Poder Nacional, a nivel de administración central unificada, de servicios que habían estado a cargo de los diferentes estados como organización propia de cada uno de ellos.

Ningún otro precepto de la Constitución Política habla de “nacionalización”.

En cambio, en el artículo 97 de la Constitución, contenido dentro del capítulo relativo a los derechos económicos, se expresa que “el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional”.

En esta reserva al estado de actividades económicas o servicios lo que ha sido confundido en Venezuela con la nacionalización, tanto por los políticos como por los juristas.¹³²

Sin embargo, la reserva al Estado es algo diferente de una nacionalización. Mediante la institución jurídica de la reserva se precisa un ámbito de bienes, actividades o servicios que en el futuro no van a poder continuar en el dominio o ser explotados, ejercidos o atendidos por los particulares y en el cual solamente será admitida la propiedad o la actuación del Estado. La reserva puede versar jurídicamente, en consecuencia, sobre el dominio de ciertos bienes o sobre el ejercicio de ciertas actividades.

Cuando la reserva se refiere a bienes, no será posible en el futuro que ellos sean adquiridos por los particulares. Solamente el Estado podrá hacerse dueño de ellos. Si esos bienes están bajo el actual dominio de particulares, corresponderá al poder soberano decidir la forma en que la reserva va a tener efecto a su respecto. Porque, o bien permite que ellos continúen en poder de particulares durante un tiempo o en las condiciones especiales que determine, o bien adopta las medidas para que ellos se incorporen de inmediato al patrimonio del Estado; pero una disposición de esta última clase nos parece que no integra la reserva misma sino que es complementaria de la reserva, la

¹³² Esta confusión puede observarse de manera muy manifiesta en los informes jurídicos presentados al Congreso por el contralor general de la República y por el prof. José Guillermo Andueza, así como también en las intervenciones de la casi totalidad de los parlamentarios que participan en la discusión de la ley. Escapan a esta confusión, al menos en alguna medida, como se verá *infra*, el senador Brito Villarreal y el jurista Luis Beltrán Guerra.

cual queda cumplida por la sola declaración de que en adelante únicamente el Estado puede ser su dueño.¹³³ La reserva de bienes para el Estado, en consecuencia solamente tiene efecto para incorporar al dominio del Estado los bienes que no son actualmente de propiedad privada. Tratándose de otros bienes que están en el dominio particular, corresponderá adoptar otras medidas adicionales, bien para que el Estado los adquiera de inmediato, bien para determinar cómo y hasta cuándo podrán gozarlos los actuales propietarios antes de que sobre ellos se haga efectivo el dominio del Estado.

Si se trata de reserva de actividades económicas o de servicios, que es la única reserva a la cual se refiere el artículo 97 de la Constitución venezolana, con mayor razón es necesario separar la reserva en sí misma de la suerte de los bienes que sirven para ejercitarlas. Una reserva de esta clase versa solamente sobre la exclusividad que el Estado tendrá en adelante para llevar a cabo aquéllas, pero en manera alguna decide por sí misma sobre la adquisición voluntaria o forzada por el Estado de los bienes que los particulares pudieron usar para desarrollar tales actividades antes de que la reserva entrara en vigencia.¹³⁴ La reserva impide que cualquiera otro que no sea el Estado pueda tomar a su cargo o atender esas actividades o servicios, pero no obliga, por sí misma, a que el Estado las asuma de inmediato. Y aun cuando el Estado hubiera de asumirlas, acto seguido, bien podría hacerlo con bienes, elementos y equipos diversos de los que empleaban antes los particulares. Además, nada obsta a que el Estado se reserve para sí actividades o servicios nuevos, que nunca antes fueron atendidos o tomados a su cargo por los particulares, casos en los cuales se observa que la institución tiene pleno efecto desde luego, sin que haya de envolver norma alguna relativa a adquisición de bienes.

En consecuencia, una reserva al Estado de actividades o ser-

¹³³ En muchas legislaciones se han dictado, en los últimos 30 años, preceptos que reservan al Estado todos los yacimientos o depósitos de sustancias radioactivas, por ejemplo.

¹³⁴ Cuando hablamos de bienes que sean de dominio particular nos referimos a bienes de cualquier clase (medios de producción o de distribución), entre ellos a instalaciones, maquinarias y equipos, principalmente corporales, que se usan para ejercer la actividad, pero no al derecho meramente incorporeal que es la concesión, la cual tiene por única finalidad que la actividad correspondiente pueda ser ejercida legalmente. Obviamente la reserva al Estado se torna inconciliable con la subsistencia de tal concesión; ésta queda extinguida, consecuentemente, sin perjuicio de que el legislador pueda mantenerla por breve tiempo para facilitar sus propósitos de sustitución de régimen de explotación.

vicios solamente impide que éstos puedan ser realizados por los particulares y nada presupone por sí misma acerca del destino futuro de los bienes con que éstos pudieron llevarlos a efecto (en el caso de que ellos hubieran sido ejercidos antes por particulares), pues el Estado puede emplear otros bienes de su propiedad para realizarlos o puede también adquirir esos bienes en el extranjero. Los particulares que poseen bienes que se destinaron al ejercicio de la actividad reservada pueden, en principio, y salvo que el poder soberano disponga otra cosa, conservarlos si ellos son útiles para ser empleados en otras actividades no reservadas, o exportarlos, si no lo son. Por su parte, el Estado no está en la necesidad de asumir de inmediato las actividades reservadas, en virtud de la reserva misma; puede bastarle con no admitir que los particulares las realicen. Ahora, si ellas se hacen indispensables por razón de conveniencia pública, puede el Estado adoptar las medidas apropiadas para cumplirlas efectivamente, entre las cuales estará la adquisición de los bienes necesarios para desarrollarlas.

En suma, cuando se trata de reserva al Estado de industrias, explotaciones o servicios, el único efecto propio de la reserva es que el Estado adquiere a su respecto un monopolio de derecho. Pero ni impone ella por sí misma una realización inmediata por el Estado de la actividad correspondiente (cosa que la ley puede ordenar, pero como un *plus* a la reserva) ni decide ella sobre los bienes con que el Estado puede llevarla a cabo. Mucho menos resuelve, en cuanto tal reserva, acerca del destino de los bienes que antes hayan podido utilizar los particulares para ejercer las actividades que ingresan a una reserva para el Estado. Si se trata de adoptar medidas adicionales para decidir sobre adquisición de ciertos bienes por el Estado, para que éste inicie de hecho las actividades que se le reservan, corresponde acudir a las vías jurídicas que permiten al Estado hacerse dueño de bienes privados, las cuales son, en general, negociaciones consensuales o medidas forzadas (expropiación, nacionalización y otras).¹³⁵

En cambio, la nacionalización, institución jurídica moderna no contemplada en la Constitución de Venezuela, permite alcanzar por su propio efecto y mediante un sólo acto integral

¹³⁵ Es necesario dejar constancia de que algunos autores, que no representan la opinión doctrinaria dominante, sostienen que en la nacionalización hay una reserva de bienes al Estado. Tal es el caso de Gérard Fouilloux, en *La Nationalisation et le droit International Public*, B.D.I., París, 1962, pp. 126 y 262.

los complejos procesos y resultados necesarios para que una importante área de la actividad económica nacional, en actual explotación por empresarios particulares: a) quede sustraída a la posibilidad jurídica de ser realizada por particulares; b) pasen en dominio al Estado los bienes y elementos con que los empresarios privados la llevaban a cabo anteriormente, y c) corresponda al Estado la futura explotación de ella. Al hablar del Estado entendemos referirnos también a entidades estatales autónomas que obran por cuenta de aquél.¹³⁶

Precisamente, el sentido y el efecto propios de una nacionalización consisten en sustraer actividades de producción o de distribución del ámbito del sector privado que los está realizando, en la adquisición por la Nación de los elementos materiales necesarios para desarrollar esa actividad económica y en la prosecución de esas actividades en el futuro por órganos del Estado, bajo directivas estatales y en interés nacional.

Por ello constituye un error suponer que la nacionalización es un conjunto que se integra por tres partes separadas. La nacionalización nació y ha subsistido como un sólo todo que abarca las tres fases o aspectos que se han señalado.¹³⁷

Pero mucho peor es confundir la nacionalización con una mera reserva al Estado de industrias, explotaciones o servicios dispuesta por razones de conveniencia nacional. Entre ellas podrá darse una yuxtaposición ocasional, pero siempre parcial, la cual no permite identificarlas, pues aunque haya sectores de superposición, hay también muchos otros de significación y alcance diverso y exclusivo. En suma, la reserva de actividades económicas al Estado tiene un efecto mucho más amplio que la mera prohibición a ciertos productores o distribuidores de bienes de continuar en su actividad concreta actual y, a su vez, esta última prohibición no es sino uno de los ingredientes que integran una nacionalización.

Todo esto sin contar con que la nacionalización ha adquirido

¹³⁶ Benito Sansó, en *Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1977, de muy reciente aparición, admite también que en toda nacionalización se dan las tres fases indicadas (Ob. cit., pp. 13 y 14). En cambio, Luis Beltrán Guerra, en su estudio referido en nota 128, restringe el concepto de una nacionalización a una reserva más una expropiación, posición que no podemos compartir.

¹³⁷ En la Constitución de Venezuela existen preceptos que separadamente tratan de la reserva al Estado de ciertas industrias y explotaciones (art. 97), de la expropiación de bienes de los particulares (art. 101) y de la explotación de industrias por el Estado (artículo 97).

una plena autonomía respecto de la institución administrativa de la expropiación por causa de utilidad pública, convirtiéndose en una institución nueva muy bien diferenciada de ésta, de un alcance más vasto y dotada de soluciones propias en el importantísimo aspecto del pago de indemnización.¹³⁸

Todo lo anterior no puede impedirnos aceptar, sin embargo, que el caso concreto de la ley venezolana de 29 de agosto de 1975, de la que tratamos en este estudio, por falta de un precepto constitucional que autorizara una nacionalización de la industria y el comercio de los hidrocarburos, se construyó con rezagos de otras instituciones jurídicas contempladas en la ley fundamental, algo que en su propósito, alcances y efectos es equivalente a una medida de nacionalización. O sea, que en el caso concreto de esa ley se da un fenómeno jurídico coincidente con una nacionalización de la industria y el comercio de los hidrocarburos, pese a que la Constitución venezolana no acoge la nacionalización y pese a que a medida se obtuvo por aplicación de instrumentos jurídicos que en sí mismos y en su carácter general difieren de una nacionalización.

Es en este sentido en el que podemos sostener que la Ley de Reserva al Estado de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos envuelve una nacionalización de esta industria y comercio. Y es en este mismo sentido que declaramos apropiado el empleo, consagrado por el uso popular, de la expresión “nacionalización” como aplicado a ella.

Esto significa que una medida que emplea instrumentos diversos de los de una nacionalización ha alcanzado en la especie efectos y características propios de una nacionalización. Podría considerársele, pues, un caso de conversión jurídica.

En este punto podría anotarse una verdadera curiosidad de la ley en análisis. En parte alguna del articulado del proyecto gubernativo se había empleado el término nacionalización. Sin embargo, durante su discusión en el Congreso éste decidió agregar una disposición dentro de la cual se califica al proceso legal como una “nacionalización”; es la base cuarta del artículo 6 en la que se expresa que para agilizar y facilitar el “proceso de nacionalización” el Ejecutivo Nacional debe constituir o ha-

¹³⁸ No corresponde desarrollar aquí la teoría de la nacionalización y sus diferencias con la expropiación, tarea que hemos cumplido en las obras que se mencionan en la nota 4. A ellas nos remitimos para fundamentar nuestra posición en este punto, posición que cuenta con mayoritario apoyo de la doctrina jurídica moderna.

cer constituir las empresas que estime conveniente, las cuales, al extinguirse las concesiones, pasarán a ser propiedad privada de la empresa madre a la que antes nos hemos referido. Esta disposición transitoria demuestra que en el ánimo del Congreso que aprobó el proyecto estaba presente la idea de legislar y cumplir una nacionalización.

3. *Instrumentos y mecanismos jurídicos empleados en la ley*

Para esclarecer la forma en que el Estado venezolano podía adquirir jurídicamente la exclusividad en la gestión y dirección de la industria y del comercio de los hidrocarburos, es necesario efectuar un análisis de los diversos componentes que permitían a los concesionarios extranjeros ejercitar esa industria y ese comercio. Una separación de los diversos elementos integrantes, que luego someteremos por separado a examen jurídico, nos lleva a distinguir entre: *a)* los yacimientos; *b)* el derecho real de explotación minera; *c)* el ejercicio de todas las actividades industriales y comerciales que sobrepasan la pura explotación, y *d)* el derecho sobre propiedades, obras permanentes construidas en ellas y demás instalaciones, maquinarias y equipos necesarios para la explotación y la realización de esas actividades.

a) La situación de los yacimientos de hidrocarburos es muy clara dentro de la legislación venezolana. Ellos son considerados minas según el Código de Minas de 1904. Desde 1864 son propiedad de los estados federados; al Poder Nacional solamente le compete su régimen y su administración. Quienes obtienen concesiones sobre yacimientos de hidrocarburos no obtienen la propiedad de los yacimientos, sino únicamente un derecho exclusivo de explotación de los hidrocarburos que se encuentran en el área concedida (artículo 3, ordinal 3, de la Ley de Hidrocarburos). En consecuencia, los concesionarios no pueden invocar dominio alguno sobre los yacimientos que existen dentro de su concesión.

b) Mediante la concesión de explotación, en cambio, los concesionarios adquieren un derecho real inmueble para explotar exclusivamente los hidrocarburos que se encuentren dentro de su área (artículo 3, ordinal 3, de la Ley de Hidrocarburos). Este derecho real faculta al concesionario para desarrollar la actividad extractiva y para hacerse dueño de todos los hidrocarburos que extraiga de la parcela concedida, durante un tiempo determinado que no puede exceder de cuarenta años (artículo 26 de

la Ley de Hidrocarburos). Se trata, pues, de un “derecho de actividad” que se reconoce al concesionario. Este derecho puede extinguirse por vencimiento del plazo, por otras causas previstas en la Ley de Hidrocarburos o estipuladas en el título de concesión, por reserva al Estado de la actividad de explotación o por decisión soberana que prive de él a los concesionarios. Teóricamente puede extinguirse, también, por una nacionalización de la industria extractiva.

c) Las otras actividades industriales y comerciales concernientes a los hidrocarburos quedan regidas por la Ley de Hidrocarburos y por las estipulaciones de las concesiones correspondientes, y constituyen para el concesionario un derecho que puede reclamar al Estado no solamente conforme a su título, sino también por aplicación del artículo 96 de la Constitución (sobre libertad para actividades lucrativas), en tanto el Estado no decida, por acto de soberanía, poner fin a ese derecho mediante una decisión de reserva para sí de la actividad correspondiente. Teóricamente puede concluir también por una nacionalización de los medios de producción o de distribución que se hallan en poder de particulares.

Todas esas actividades diferentes de la extracción misma de hidrocarburos, pero que complementan a esta última, como lo son la manufactura, la refinación, el transporte y el almacenamiento de las sustancias explotadas, quedan regidas también por la Ley de Hidrocarburos, a la cual pertenecen todos los preceptos que en este momento vamos a citar (artículo 1º). En principio, el titular de una concesión de explotación tiene el derecho, mientras dura su título, de realizar las actividades de manufactura, refinación, transporte y almacenamiento de las sustancias que extrae, como anejas a su actividad principal (artículos 30, 32 y 36). En ciertos casos especiales el título de una concesión puede obligar al concesionario a realizar manufacturas o refinación en plantas situadas dentro del territorio nacional (artículo 5, parágrafo único). Pero también es posible otorgar concesiones especiales para solamente manufacturar, refinar o transportar por vías especiales, como autónomas de una concesión de explotación (artículos 7, 29 y 34). Los derechos emanados de los títulos de concesión son transferibles a terceros que no estén legalmente impedidos para adquirirlos, con tal que éstos se subroguen en todos los derechos y obligaciones del concesionario; para ello no se requiere de otro trámite que notificar el traspaso al Ejecutivo Nacional (artículos 63 y 65). Como se advierte, en la Ley de Hi-

drocarburos no se contempla la posibilidad de concesiones para comerciar hidrocarburos y no hay referencia alguna a la actividad del comercio de las sustancias.

Ahora bien, cualquiera de estas actividades podía extinguirse en alguna de las formas antes indicadas.

d) Por lo que se refiere a los bienes que los concesionarios destinan a sus actividades como tales, existen diversos preceptos que deciden acerca de su suerte. Las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de hidrocarburos pasan a plena propiedad de la nación al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva, según el artículo 103 de la Constitución. Las obras permanentes construidas en las parcelas concedidas para fines de explotación, son readquiridas por la nación sin pagar indemnización alguna, cuando la concesión respectiva se extingue por vencimiento de su término de duración según el artículo 80 de la Ley sobre Hidrocarburos. Con todo, es el artículo 2 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, el que dispone de la manera más amplia una adquisición por la nación de toda clase de bienes de los concesionarios, sin pago de indemnización alguna, en el caso de extinguirse las concesiones por cualquier causa. Conforme a este último precepto, todos los bienes, de cualquier clase que sean, adquiridos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte en las concesiones de hidrocarburos o que sirvan para el cumplimiento de las obligaciones que de ellas se derivan, se hallan en ese caso de reversión, incluyéndose entre ellos las tierras, las obras permanentes, las instalaciones, accesorios y equipos, etcétera.

En esta situación legal, para cumplir el propósito del Estado venezolano de adquirir la gestión y dirección exclusivas de la industria y el comercio de los hidrocarburos, no se presentaba dificultad alguna en lo relativo a los yacimientos mismos, puesto que sobre ellos las empresas extranjeras carecían de todo título directo. Por esta razón, las medidas de soberanía que se pusieran en práctica para llevar a cabo aquel propósito debían recaer sobre el derecho real inmueble para explotar exclusivamente el área correspondiente y sobre las demás actividades industriales y comerciales que se estaban ejerciendo por las empresas extranjeras.

Lo relativo a la adquisición de todos los bienes corporales e incorporeales, muebles o inmuebles adquiridos con destino o afectos a las actividades industriales y comerciales sobre hidrocarburos

ros, habría de depender de las posibilidades reales que el Estado venezolano tuviera de encontrar en otra parte los medios de explotación, industrialización y comercio de los hidrocarburos.

Pues bien, como para el interés de Venezuela la transición de una actividad petrolera realizada por empresas extranjeras, a una asunción de ésta por el Estado, debía ser cumplida sin interrupción alguna en el proceso productivo y comercial, pues cualquier solución de continuidad dentro de él habría significado consecuencias catastróficas y de imprevisibles alcances para el futuro de la economía nacional, y como, por otra parte, no había posibilidad alguna de que el Estado adquiriera en otra parte, sin originar dilatada interrupción, todos los variados y complejos medios de extracción, producción y distribución de los hidrocarburos, no quedaba sino una sola vía posible: el Estado debía hacerse dueño de todos los bienes que las empresas extranjeras estaban destinando a esas actividades petroleras.

Para que el Estado adquiriera todos esos bienes, se presentaban mecanismos alternativos. O bien se dejaban operar las reversiones previstas en los artículos 103 de la Constitución y 2 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, en virtud de las cuales por el solo hecho de extinguirse las concesiones, cualquiera que fuera la causa de la extinción, todos los bienes de las empresas concesionarias debían pasar al dominio del Estado, libres de gravámenes y de carga y sin necesidad de pagar indemnización alguna.¹³⁹ O bien, como ocurrió, se prescindía de esa reversión y el Estado efectuaba la adquisición de esos bienes acudiendo a los instrumentos jurídicos usuales: convenios consensuales o expropiación de ellos con pago de indemnización.

En la ley que estudiamos, las medidas que se adoptan para cumplir el propósito que podemos llamar nacionalizador, pese

¹³⁹ Debemos observar que la reversión prevista en el artículo 80 de la Ley sobre Hidrocarburos no opera sino en relación con concesiones de explotación. Esto explica que las empresas extranjeras concesionarias de explotación cedieran sus derechos a desarrollar actividades complementarias a esa explotación, como manera de eludir la regla de reversión indicada, en lo concerniente a los bienes con los que ejercían las actividades complementarias.

Además, la reversión del artículo 80 citado, aparentemente sólo rige para el caso de que la concesión llegue a su término por expiración del plazo de su duración o por renuncia a la concesión. En la imposibilidad de extender estas ya dilatadas consideraciones a puntos como esos, excluimos la mención de este texto, por estar ciertos de que ello no afecta en la práctica la reversión amplísima y gratuita que dispone el artículo 2 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos.

a que el ordenamiento jurídico venezolano no tiene contemplada la nacionalización como institución jurídica autónoma, son tres: la reserva al Estado de todas las actividades relativas a la industria y comercio de los hidrocarburos (la cual conlleva la extinción de las concesiones otorgadas a partir del 31 de diciembre de 1975) (artículo 1º); lo que la ley llamó la expropiación de todos los derechos de los concesionarios sobre los bienes afectos a sus concesiones (artículo 13), de no producirse un avenimiento, y la disposición relativa a que el Estado debe ejercer las actividades que antes realizaban los concesionarios (artículo 5).

Sabemos ya que la reserva al Estado de todas las actividades petroleras otorga a éste un monopolio de derecho sobre ellas e impide a los concesionarios realizarlas desde el momento en que ella se hace efectiva. Sabemos también que el Estado decidió tomar a su cargo “las actividades señaladas en el artículo 1º de la presente ley”, directamente o por medio de entes de su propiedad (artículo 5).

En consecuencia, de las tres medidas básicas que adopta la ley, la primera (reserva) y la tercera (asunción de la explotación por el Estado), operan conforme a las reglas constitucionales pertinentes y no ofrecen problemas especiales. Mediante ellas cesa el derecho de los concesionarios a continuar el ejercicio de actividades industriales y comerciales concernientes al petróleo a partir de una fecha dada, para que queden a cargo del Estado.

La que merece más dilatadas observaciones y críticas, desde el punto de vista jurídico, es la instrumentación que la ley hace con el fin de que el Estado venezolano se haga dueño de todos los bienes necesarios para desarrollar esta clase de actividades, que en adelante serán monopolio suyo. Pero esto requiere de consideraciones más extensas, que ameritan un nuevo capítulo.