

II. ANTECEDENTES VENEZOLANOS EN MATERIA DE NACIONALIZACIÓN

1. *Las primeras nacionalizaciones*⁵

Desde la segunda mitad del siglo pasado, numerosas empresas particulares, principalmente extranjeras, obtuvieron concesiones para construir y explotar ferrocarriles de carga y pasajeros en diversas partes del país. Esas concesiones carecen de un molde común y originaron, con ello, una gran variedad de regímenes para los concesionarios. El resultado fue que se construyeron ferrocarriles con trochas diferentes, muy poco aptos para ser integrados a una red nacional de verdadera utilidad y fácil aprovechamiento.

Por Decreto número 246, de 13 de noviembre de 1943, publicado en la *Gaceta Oficial* del mismo día, se resuelve la “expropiación” de todos los bienes y derechos que correspondían al Gran Ferrocarril de Venezuela, disponiendo la inmediata toma de posesión de sus bienes y proveyendo lo conveniente para la indemnización de la empresa afectada. El fundamento de la medida es la paralización de los servicios de este ferrocarril y la necesidad de resolver cuanto antes la escasez de medios de transporte que afecta la vida económica del país.

En 1946 (Decreto número 154, de 29 de enero de ese año, publicado en la *Gaceta Oficial* del día 31) se crea el Instituto Autónomo de Administración de Ferrocarriles del Estado, adscrito al Ministerio de Comunicaciones. A él se le encarga la conservación, administración, explotación y desarrollo de los ferrocarriles entonces existentes de propiedad del Estado (entre ellos el Gran Ferrocarril de Venezuela) y de los que en adelante pasen a serlo.

El 13 de octubre de 1950 el gabinete de la Junta Militar de Gobierno aprueba un convenio celebrado entre el Ejecutivo Federal y dos empresas concesionarias extranjeras por el cual éstas renuncian a sus concesiones, obtenidas por 99 años, y ceden al patrimonio nacional todos sus bienes inmuebles y muebles, entre ellos, las vías férreas y el material fijo y rodante, a cambio del pago de casi 16 millones de bolívares, pagados en varias cuotas.

⁵ La información sobre esta materia la hemos obtenido principalmente del trabajo de Haydée B. de Acosta que se incluye en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. v, 1976-1977, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas (en prensa).

El Decreto-Ley número 328, de 1946 (publicado en la *Gaceta Oficial* de 12 de junio de 1946), había dispuesto la "nacionalización"⁶ de todos los aeropuertos de propiedad de la empresa Línea Aeropostal Venezolana, con sus servicios anexos, mediante el pago de una indemnización de 1,600.000 bolívares.

Desde 1883 se venían otorgando en Venezuela concesiones a empresas privadas para la instalación y explotación de redes telefónicas. En 1930 se constituye la más importante empresa para atender esta clase de servicios, la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), cuya concesión le permite operar en el Distrito Federal y en otros estados. Esta empresa crece rápidamente al adquirir otras empresas del mismo ramo.

El Reglamento General de Telégrafos y Teléfonos Federales, de 7 de diciembre de 1936, permite al Ejecutivo adquirir empresas telefónicas establecidas por particulares (artículo 128), pero no se llega a hacer uso de esa facultad.

Por Decreto número 416, de 16 de octubre de 1946, se dispone que el Ministerio de Comunicaciones establecerá y administrará un servicio telefónico para el estado de Táchira.

Es en 1953 cuando el Estado venezolano adquiere las acciones ordinarias de una empresa privada extranjera asociada a CANTV, con lo que se constituye en el principal accionista de ésta. En años siguientes se incrementan las acciones estatales con motivo de varios aumentos de capital de la compañía y de la adquisición de acciones en poder de particulares. Por Decreto número 368, de 20 de septiembre de 1958, se encomienda a CANTV la presentación de los servicios de telefonía y radiotelefonía de larga distancia que estaba sirviendo el Ministerio de Comunicaciones. En 1968 el Estado venezolano rescata las últimas acciones preferidas que quedaban en manos privadas. Actualmente CANTV centraliza todos los servicios de telecomunicaciones del país, a excepción de los de telegrafía y radiotelegrafía y los de control y supervisión de programas de televisión y radiodifusión, los cuales han quedado a cargo del Ministerio de Comunicaciones.

2. *Condición legal de la riqueza del subsuelo*⁷

En la época colonial, conforme a la legislación entonces vigente, los yacimientos mineros metalíferos pertenecen a la Corona;

⁶ Será la primera vez que la legislación venezolana disponga una verdadera "nacionalización". Ver también nota 117.

⁷ Ver: Rufino González Miranda, *Estudios acerca del regimen legal del pe-*

los demás, entre ellos el petróleo y los combustibles minerales, son propiedad del dueño del suelo. Desde fines del siglo XVIII (1784), como consecuencia de la aplicación en Venezuela de la Ordenanza de Minería de Nueva España, las minas no metalíferas de cualquier clase, incluidos carbón y petróleo, pasan al dominio de la Corona.

En 1829 el Libertador Bolívar dicta en Quito un decreto que dispone que las minas de cualquier clase corresponden a la República, cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones previstas en las leyes.

Los intérpretes entienden que desde la Constitución de 1864 las minas pasan de la propiedad del Estado central a la de los estados federales, cosa que sólo viene a declararse en forma expresa por la Constitución de 1925. No obstante, esta misma Constitución de 1925 agrega que la administración de esas minas corresponde al Ejecutivo Federal. Los códigos de minas de 1885, 1891 y 1893 habían reconocido ya el dominio de los estados sobre los yacimientos mineros.

Las Constitución vigente de 1961, en su artículo 136, ordinal 10, establece como una de las materias de competencia del Poder Nacional "el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías", etcétera, sin perjuicio de conceder asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyos territorios estén situados.

Debe notarse que varios códigos civiles del siglo pasado habían declarado que la propiedad del suelo lleva consigo la de la superficie y la de todo lo que se encuentra encima y debajo de la superficie. Fueron códigos civiles de este siglo los que pusieron a esa regla la salvedad de lo que disponen leyes especiales, como es el caso del Código Civil vigente, de 1942, en su artículo 459. Con ello se respeta lo dispuesto en varias leyes de minas que desde antiguo han atribuido el dominio de las minas a los estados de la Federación.

Hasta 1904 el Estado venezolano debía otorgar concesión sobre cualquier clase de sustancias minerales al denunciante de ellas, conforme al sistema regalista que había imperado. Pero desde esa fecha en adelante, en materia de petróleo, hidrocarbu-

tróleo en Venezuela, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1958, especialmente en pp. 32-72, y Luis González Berti, *Compendio de Derecho Minero Venezolano*, Facultad de Derecho ULA, Mérida, Venezuela, 1969, p. 73 ss.

ros y sustancias similares, se introduce el sistema dominial, conforme al cual el Estado puede explotar dichos fósiles en la forma que crea más conveniente, ya sea por sí mismo, ya sea celebrando libremente contratos con terceros para que éstos se hagan cargo de la explotación en determinadas condiciones. Así lo dispone el Código de Minería de 1904.

A partir del año 1920, el ortorgamiento de las concesiones sobre hidrocarburos se hace puramente facultativo para el Estado, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Hidrocarburos de dicho año, la cual introduce un régimen jurídico especial, diverso del régimen minero común, para esta clase de sustancias.

3. *La nacionalización del hierro*

En virtud del Decreto número 580, de 26 de noviembre de 1974 (publicado en la *Gaceta Oficial* de 16 de diciembre siguiente), dictado en uso de atribuciones concedidas al presidente de la República por una ley orgánica que autoriza medidas extraordinarias en materia económica y financiera, el presidente Carlos Andrés Pérez decreta la reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, de la industria de la explotación del mineral del hierro (artículo 1). Este decreto había sido precedido por otro del mes de junio del mismo año, que había declarado afectos a las concesiones todos los bienes utilizados por los concesionarios para la exploración, explotación beneficio, procesamiento y transporte de minerales, prohibiendo efectuar sobre ellos cualquier acto de disposición.

El hierro se explota en Venezuela desde 1883, fecha en que se otorga una primera concesión por plazo de 99 años. En 1926 y 1927, se otorgan importantes concesiones. Otro tanto ocurre en 1947. Varias de estas concesiones quedan sin explotarse por muchos años o, en todo caso, atendidos los muy bajos precios de exportación, no proporcionan ingresos al fisco venezolano por mucho tiempo. Entre 1939 y 1959 se decretan algunas zonas de reserva de mineral de hierro en varias regiones del país.

Las principales empresas concesionarias pasan a ser la Orinoco Mining Co. (subsidiaria de United States Steel Corp.) y la Iron Mines Co. of Venezuela (subsidiaria de la Bethlehem Steel Corp.), ambas norteamericanas.

El Decreto número 580 tiene la particularidad de que declara extinguidas las concesiones de explotación de hierro, a contar del 31 de diciembre de 1974, como "una consecuencia" de la reserva,

sin que aparezca en su texto ninguna disposición que prevea una indemnización para los concesionarios que tienen concesiones vigentes con duración ulterior a esa fecha (artículo 1).

Además, el decreto dispone que todas las instalaciones, equipos y demás bienes de cualquier naturaleza de las empresas concesionarias y de sus subsidiarias y asociadas, afectos a las concesiones, que el Estado considere necesarios para continuar su explotación, pasarán al Estado libres de toda carga o gravamen (artículo 2). No significa esto, sin embargo, que el Estado adquiera esos bienes sin pago de indemnización, porque los artículos 4, 5 y 6 del mismo decreto contemplan la celebración de convenios con los concesionarios o, en defecto de acuerdo libremente celebrado con ellos, juicios especiales de expropiación de los bienes de dichos concesionarios.

El Decreto número 580 encomienda a la entidad estatal Corporación Venezolana de Guayana (la cual deberá constituir para este fin una o varias empresas del Estado) la explotación futura del hierro por cuenta del Estado (artículos 3 y 10) y los trámites necesarios para la "más pronta transferencia al Estado" de las concesiones y de los bienes (artículo 4).⁸ Los juicios de expropiación que deban iniciarse, en el caso de que no se llegue a avenimiento con las empresas concesionarias, serán conocidos por la Corte Suprema dentro de un procedimiento especial muy expedito que se establece (artículos 5 y 6), en el cual no podrá regularse una indemnización que exceda de la parte no depreciada del costo de los bienes respectivos (artículo 7). La indemnización (el decreto habla de "compensación") será cubierta mediante pagarés trimestrales iguales, en el plazo de diez años, con intereses no superiores al 7% anual (artículo 8).

El artículo 4 del decreto citado dispone que los convenios a que pueda llegar la Corporación Venezolana de Guayana con los concesionarios, para la adquisición de sus derechos y bienes, deberán quedar sujetos a la aprobación ulterior del Congreso en sesión conjunta de ambas Cámaras.

Hemos de comprobar, más adelante, que el procedimiento legal utilizado al año siguiente para la nacionalización del petróleo, se asemeja notablemente a lo que se contiene en este Decreto número 580.

Con gran celeridad, el 17 de diciembre de 1974 (el decreto

⁸ Obsérvese la notoria contradicción existente entre este mandato y el contenido en el artículo 1º por el que se declaran "extinguidas" las concesiones a partir del 31 de diciembre de 1974.

ha sido publicado en la *Gaceta Oficial* solamente el día anterior), la Corporación Venezolana de Guayana suscribe extensos convenios con Bethlehem Steel e Iron Mines, en los que llega a un completo acuerdo con éstas acerca de todos los bienes y derechos que pasan a poder del Estado venezolano y del monto de la compensación que debe serles pagada. Para este último fin se toma como base el valor neto en libros de esos bienes al 31 de diciembre de 1974. El congreso de Venezuela da su aprobación a dichos convenios el 27 de diciembre de 1974 y de este modo queda determinada en 68,700.000 bolívares la compensación de Iron Mines y en 409,783.000 bolívares la de Orinoco Mining, cantidades ambas que pueden tener pequeños reajustes.

Es de observar que dichos convenios se celebran sobre la base de que las empresas "renuncian irrevocablemente a sus concesiones" y "traspasan" a la corporación todos los bienes y derechos afectos a ellas, términos bien difícilmente conciliables con los preceptos compulsivos del Decreto número 580.

El texto de los convenios muestra cláusulas que parecen apartarse del espíritu o del texto del Decreto número 580, como son: a) que las empresas concesionarias renuncian "de manera expresa, formal e irrevocable, a partir del día 31 de diciembre de 1974" a todas sus concesiones de exploración y explotación, por lo que dichas concesiones "pasan al patrimonio del Estado"; b) que las empresas concesionarias "convienen en ceder y traspasar a la Corporación . . . , la totalidad de los bienes de su propiedad" comprendidos en el Decreto número 580; c) que queda excluida de la cesión y traspaso, en el caso de Orinoco Mining, la Planta de Reducción y Producción de Briquetas;⁹ d) que las empresas concesionarias quedan a cargo precariamente de todos los bienes cedidos por un término no mayor del 31 de diciembre de 1975; e) que ellas continúan a cargo de la operación y funcionamiento de la industria en la misma forma anterior, pero ahora por cuenta de la Corporación Venezolana de Guayana, mediante una retribución de un 2% de las ganancias brutas en el caso de Orinoco y de una base diversa en el caso de Iron Mines, y f) que las controversias que se susciten en lo relativo a la entrega de bienes y en materias técnicas y contables serán sometidas a una Junta

⁹ El convenio respectivo explica que esa planta requiere para su operación una técnica altamente especializada y que implica riesgos considerables. Sin embargo, se prevé la adquisición por el Estado de la mayor parte de las acciones de una empresa mixta que estará destinada a explotar dicha planta.

de Arbitros Arbitradores compuesta por tres miembros, uno designado por cada parte y el tercero de común acuerdo.

Decimos que esas cláusulas parecen incompatibles con los preceptos del decreto, porque un acto nacionalizador como es el que se contempla dentro de éste,¹⁰ es una manifestación de la soberanía del Estado y, como tal, debe ser llevado a efecto en términos imperativos, lo cual no significa que se opongan a su esencia algunos acuerdos específicos con los afectados. Creemos que en los convenios se sobrepasa ese concepto.

Es posible que la explicación de esto pueda encontrarse¹¹ en el temor de que la nacionalización del hierro "perturbara el funcionamiento regular de las explotaciones y demás actividades conexas";¹² pues los convenios prevén, además: el suministro de asistencia técnica por las empresas concesionarias a la Corporación por un periodo de tres años renovables, en el caso de Orinoco Mining, y de dos años en el caso de Iron Mines, mediante una retribución especial convenida con estas empresas.

Aparte de lo anterior, las empresas concesionarias se reservan el derecho de comprar mineral de hierro, dentro de un tonelaje anual que se determina, por un plazo dado (siete años para Orinoco Mining), a precios que se acuerdan. Orinoco Mining se obliga a proveer la parte de transporte marítimo que la flota venezolana no está en condiciones de atender.

El 10 de noviembre de 1975 queda constituida, con el nombre de "CVG Ferrominera Orinoco C. A.", una entidad estatal creada bajo la forma de una sociedad anónima que durará 50 años,

¹⁰ Repetimos que más adelante demostraremos qué normas de la clase de las contenidas en el Decreto número 580, sensiblemente parecidas a las de la nacionalización del petróleo, constituyen jurídicamente una nacionalización de la industria extractiva y procesadora.

¹¹ Nos limitamos al examen de los instrumentos jurídicos utilizados y a sus antecedentes más directos, tanto al formular el juicio precedente como al buscar su explicación.

¹² La frase reproducida entre comillas aparece en el texto de los convenios. Además, el ministro de Estado para Asuntos Económicos Internacionales manifestó ante el Congreso, el 26 de diciembre de 1974, durante la discusión de los convenios, que entre la alternativa de proceder compulsivamente con las empresas o de llegar a avenimiento con ellas, era preferible la segunda vía, porque así se podría utilizar la experiencia de las antiguas concesionarias, contratando sus servicios de operación durante el primer año y su asistencia técnica durante los años siguientes. Agregó que en cuanto a la compensación que se pagaba a dichas empresas no hubo discusión, debido a que ella era razonable (ver: *La nacionalización del hierro, una decisión para la historia*, Oficina Central de Información, Imprenta Nacional, Caracas, pp. 55 y ss.). El mismo criterio queda confirmado en el informe de la Comisión Especial del Congreso para estudiar los convenios (ver la misma obra recién citada, pp. 141 y ss.).

cuyo capital íntegro (ascendente a 750,000.000 de bolívares) se expresa en acciones intransferibles pertenecientes al Estado venezolano y cuyo objeto es el ejercicio de la explotación de hierro en el territorio nacional. Las operaciones de esta firma quedan sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.