

B. DELIMITACION JURIDICA DE LA NACIONALIZACION EN EL DERECHO VENEZOLANO

ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA

S U M A R I O

I. INTRODUCCION. — II. LA DELIMITACION DEL TERMINO. — 1. Delimitación conceptual. — 2. Diferentes contenidos dados por la doctrina y el derecho comparado. — III. ANALISIS DEL TERMINO EN EL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO. — 1. La Constitución. — 2. Los actos normativos de rango legal. — IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

El Derecho, en tanto disciplina científica al igual que como orden de regulación de conductas, no puede ni debe estar ajeno a las transformaciones que se suscitan en el campo social, económico y político; pero al mismo tiempo, y por lo trascendente de su importancia como ordenador de la conducta humana, debe existir el necesario análisis y reflexión sobre esas transformaciones, antes de adoptar fórmulas jurídicas para su regulación. El término "nacionalizar", es, si se quiere, un término de moda. Desde hace algunos años, es un término empleado con bastante asiduidad, para indicar fundamentalmente una tendencia de mayor intervención del sector público en el manejo directo de las actividades económicas, estrechando el campo de la participación privada en estos asuntos.

La disciplina jurídica no ha estado ausente en este fenómeno. En el presente trabajo, intentamos destacar cuáles son las diferentes acepciones que el término nacionalización admite; cuáles han sido los distintos conceptos que de nacionalización se han producido en la doctrina jurídica, y por último cuáles los valores conceptuales que el derecho positivo puede dar al término.

Realmente, el término nacionalización, ha sido empleado para designar diferentes asuntos, tanto en la doctrina como en el derecho comparado, y sin duda cada una de estas concepciones con un determinado valor. Este empleo indis-

criminado —si se quiere— del término, no permite una aceptación única en el campo del derecho; por tanto, tendremos que acudir a lo que el derecho positivo consagre bajo esa denominación para ajustar su empleo, si no único, al menos respaldado por la acepción positiva que establece la normativa de un determinado país.

El esquema que nos proponemos arranca del análisis conceptual de las distintas acepciones que puede dársele al término nacionalización, para pasar a reseñar al menos parcialmente, un elenco de acepciones que la doctrina y el derecho positivo han presentado. Por último, intentamos analizar el empleo del término en el derecho positivo venezolano, para así descubrir qué significado le da el legislador dentro de todas las acepciones válidas en el medio jurídico, y si esta acepción jurídico-positiva coincide con el contenido de moda que se adjudica al vocablo.

II. LA DELIMITACION DEL TERMINO

1. *Delimitación conceptual*

Para la delimitación conceptual del término nacionalización, comenzaremos por analizar su relación con otros conceptos semejantes, o al menos de uso paralelo, para luego reseñar los diferentes contenidos que se han dado al término en la doctrina jurídica y en el derecho comparado. En el punto siguiente intentamos definir el contenido propio que se puede dar al término, de acuerdo al derecho positivo venezolano.

En cuanto al contenido mismo del vocablo, se presenta como un aporte imprescindible de utilización, el trabajo del profesor García-Pelayo, publicado en el N° 3 de la *Revista de Administración Pública*, bajo el título "Sobre los supuestos y consecuencias de la socialización". García-Pelayo señala, cómo para designar el mismo concepto, se emplean diferentes términos (socialización, estatización y nacionalización), que por otra parte tienen acepciones propias y diferentes.

Refiriéndose a los términos socialización y estatización, distingue una acepción amplia, que en el caso de la socialización alude a "aquellas acciones del hombre que reproducen modos colectivos de conciencia o de comportamiento", siendo, actividad socializada, aquella que "sólo puede llevarse a cabo en cooperación inmediata con los demás".¹

1. García-Pelayo, Manuel: "Sobre los Supuestos y Consecuencias de la Socialización". En *Revista de Administración Pública*, N° 3, Instituto de Estudios Políticos, p. 13, 1950.

La "estatización" en sentido amplio se refiere a la "asunción por el Estado de una función" (como sería, por ejemplo, la seguridad individual, la beneficencia o la instrucción); o la imposición por el Estado, de un modo de conducta (ejemplo, salud y uniforme militar).² Pero también, ambos términos pueden aludir, en un sentido estricto, a una realidad, si no idéntica totalmente, al menos muy semejante. Así, la socialización (en sentido estricto) significará el paso de la propiedad de empresas, de los individuos a la Sociedad. Ahora, la Sociedad tomada en su conjunto es un ente abstracto, y sólo adquiere realidad concreta mediante su estructuración en instituciones; y "en este sentido, se habla de socialización, cuando la gestión de la Empresa es asumida por grupos de las categorías interesadas en la producción: representantes de los obreros y técnicos, de los consumidores y del Estado."³ Por su parte, la estatización en sentido estricto alude a la asunción por parte del Estado —y por extensión de las corporaciones públicas— de la propiedad y gestión de empresas económicas.

El término nacionalización —de acuerdo al autor citado—, puede aludir, en un sentido amplio, a la conversión de una institución territorial en nacional (sentido, este, que como veremos reviste gran importancia al analizar el derecho positivo venezolano); y en un sentido estricto, se usa bien como estatización (ya que es el Estado la personificación jurídica de la Nación), o bien como socialización. En todo caso —como apunta García-Pelayo—, no deja de ser un término confuso.

2. *Diferentes contenidos dados en la doctrina y Derecho comparado*

En cuanto al empleo del término por la doctrina, encontramos una serie de contenidos diferentes, que no permiten, en realidad, obtener un denominador común suficiente, de lo que debe entenderse por nacionalización desde el punto de vista jurídico. En efecto, diversos autores hablan de nacionalización para referirse a situaciones distintas como son adquisición de empresas, en condiciones y bajo procedimientos diferentes; sustracción de actividades económicas del ámbito de actuaciones lícitas de los particulares; apropiación de bienes particulares por parte del Estado, etc.

También en el campo del derecho comparado, se citan actuaciones o previsiones normativas concretas como ejemplos de "nacionalización", siendo que —como veremos seguidamente— aluden a situaciones bastante diferenciables en cuanto a su origen, contenido y efectos; todo lo cual impide emplear el término para designar una figura jurídica determinada, dada la polivalencia de su em-

2. García-Pelayo, Manuel: *ibidem*, p. 14.

3. García-Pelayo, Manuel: *ibidem*, p. 14.

pleo tanto en la doctrina como en el derecho positivo. Uno de los trabajos más utilizados en este tema es el de Katzarov,⁴ del cual vamos a extraer a título de muestra, una serie de situaciones citadas por el autor como ejemplos de nacionalización en el derecho comparado, a los fines de demostrar esta ausencia total de univocidad en el empleo del término, tal como señalamos anteriormente.

En efecto, se presentan como ejemplos de nacionalización postulados constitucionales, como el caso de la Constitución mexicana de 1917, cuyo objeto (artículo 27), es la nacionalización de la tierra, al asignar la propiedad originaria de las tierras y aguas a la Nación.⁵

Al hablar del caso ruso, plantea la existencia de nacionalización referidas a la tierra, la industria y el comercio.⁶

En Francia, cita como casos de nacionalización, entre otros, la ordenanza de 15 de diciembre de 1944, que nacionaliza las minas hulleras del Norte; las ordenanzas de enero, febrero y mayo de 1945, que nacionalizan respectivamente las fábricas Renault, los transportes aéreos, y las fábricas Gnome y Rhone. Luego, en 1946, las nacionalizaciones (por ley), del Banco de Argelia y algunas compañías de Seguros.⁷

Esto que es sólo una pequeña muestra dentro de la abundantísima información contenida en el trabajo citado, parece suficiente para apreciar la diversidad de asuntos diferentes que se hacen aparecer bajo el título común de nacionalización. En efecto, vemos que con el término se alude a bienes, actividades, empresas determinadas, o conjuntos de empresas; exclusión de la actividad privada de un determinado sector; coexistencia de actividad pública y privada en un sector económico, etc.

El autor, sin embargo, pareciera dar una noción teórica al decir: "...nacionalización, tal como la entendemos hoy, es decir, transferir la propiedad de los medios de producción a la colectividad, con el fin de ser utilizada en el interés colectivo y no en el particular".⁸ Este concepto, por su amplitud, serviría para ser aplicado a cualquier forma o mecanismo de transferencia de medios de producción del privado a la colectividad, una de cuyas expresiones es el Estado, tal como veíamos que señala García-Pelayo. En este sentido, nacionalización no aludiría a una institución o categoría jurídica, sino a una tendencia, a una actitud. No obstante, en algún momento pareciera que la posibilidad de carac-

4. Katzarov, Konstantin: *Teoría de la Nacionalización*. Instituto de Derecho Comparado. Universidad Autónoma de México. México, D. F., 1963.

5. Katzarov: *Teoría...*, p. 58.

6. Katzarov: *Teoría...*, pp. 61 a 63.

7. Katzarov: *Teoría...*, pp. 13 y ss.

8. Katzarov: *Teoría...*, p. 64.

terizar las nacionalizaciones no deriva de apreciaciones objetivas, exteriores, que pueden rodear una situación dada, sino de elementos finalistas y místicos. Así, cuando Katzarov habla de la posibilidad de calificar como ejemplo de nacionalización la experiencia norteamericana de la Tennessee Valley Authority, se pregunta si "debe ser considerada como una intervención sin alma del Estado, decidida, de una manera, por decirlo así, mecánica, con el solo fin de permitir al Estado cumplir con sus deberes frente al interés colectivo, o si se trata por el contrario de una iniciativa colocada bajo el signo de la nacionalización".⁹ Evidentemente, estos pueden ser criterios útiles al analizar un fenómeno desde la perspectiva política o sociológica; pero a los efectos jurídicos no parece lo más diáfano, el calificar ese mismo fenómeno con una u otra categoría jurídica, porque la intención subyacente o expresa sea obtener un cambio en las estructuras sociales o económicas.

De todas formas, lo importante en destacar es que si los ejemplos citados (y los muchos más abundantes que no se citan) pueden calificarse como "nacionalización"; tenemos que concluir que no es esta una palabra empleada de modo unívoco, y que si se utiliza el término en derecho positivo, será la norma quien pueda caracterizar su acepción. La misma situación planteada en relación a las experiencias calificadas como nacionalizaciones en derecho comparado se presenta en la doctrina jurídica en torno a la conceptualización de la nacionalización como figura jurídica.

Así encontramos, que nacionalización se entiende como: "...el movimiento que transforma ciertos elementos de gestión de una empresa reduciendo o eliminando la parte del capital privado en la dirección del negocio, para someterlo al dominio de la colectividad bajo una forma cualquiera";¹⁰ o también como la operación por la cual la propiedad de una empresa, de una categoría de empresas o de una categoría de bienes es transferida al Estado;¹¹ o como la operación de transformación de empresas privadas preexistentes en públicas;¹² para otros, es "atribuir a la colectividad nacional la propiedad y la explotación de ciertas riquezas o industrias que poseen gran importancia política";¹³ o en fin, también puede ser: "...un acto gubernativo de alto nivel, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual, la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general

9. Katzarov: *Teoría...*, p. 67.

10. Chenot, B.: *Organization économique de l'Etat*. Dalloz, p. 357. París, 1965.

11. Delion, A. G.: *Le Status des entreprises publiques*, Berger-Levrault, pp. 44 y ss. París, 1963.

12. Rivero, J.: *Droit Administratif*, 5ª edición. Dalloz, p. 438. París, 1971.

13. Laufenburger, citado por Novoa Monreal en: *Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional*, Fondo de Cultura Económica, p. 49. México, 1974.

e impersonal en propiedad colectiva y queda en dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representan), a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general".¹⁴

En conclusión, si hay algún denominador común en todas estas definiciones o nociones, es el de "desprivatización", el cual, desde luego, es tan amplio y abstracto como el término mismo de nacionalización; razón que nos impone la necesidad de acudir al derecho positivo, y observar si éste permite el empleo del término, y, en segundo lugar, con qué contenido permite su utilización.

En todo caso, parece imprescindible a nivel de doctrina, adjetivar el término para lograr una mínima comunicación. Debería, por tanto, especificarse si se está hablando de nacionalización de empresas, bienes, sectores de actividad, etc., para al menos dar una referencia al objeto; de otra forma, el término se presenta o absolutamente confuso, o carente de contenido.

III. ANALISIS DEL TERMINO EN EL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO

Sin duda, dentro del elenco de contenidos diversos que se adjudica al término nacionalización en su sentido jurídico, el que ofrece mayor valor, será el contenido que le dé el derecho positivo de cada país determinado. Por ello, se impone analizar en nuestro derecho positivo, primero, si el término es utilizado, y en segundo lugar, qué quiere significar el legislador cuando utiliza en los textos normativos la palabra nacionalización; esto es, qué acepción cobra carácter jurídico.

1. *La Constitución*

Dentro de la estructuración jerárquica de las normas, encontramos en primer término la norma constitucional. La Constitución vigente venezolana —1961— consagra en el párrafo primero del artículo 97 la institución de la reserva en favor del Estado, de industrias, explotaciones o servicios, figura ésta que podría asimilarse a lo que algunos autores, y algunos textos de derecho comparado, prescriben como "nacionalización". Hasta este punto no habría problema en entender, que aunque el derecho positivo no consagrará esta figura bajo el término "nacionalización", pudiera aplicársele éste, por asimilación a lo que aparece como una tendencia —ya algo dilatada en el tiempo— de asunción por parte del sector público, de actividades económicas.

Sin embargo, la cuestión se torna más difícil, cuando observamos que el mismo texto constitucional emplea el término nacionalización, para designar un asunto diferente al que regula en el artículo señalado.

14. Novoa Monreal, E.: *op. cit.*, p. 50.

En efecto, el ordinal 17 del artículo 136 de la Constitución vigente, establece, como competencia del Poder Nacional: "La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la salud pública". Y luego añade: "La Ley podrá establecer la *nacionalización* de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo".

En este caso, parece claro que el constituyente se está refiriendo a servicios públicos, con lo cual no cabría interpretar que el término "nacionalización" se refiriera a sustracción de una actividad del sector privado para ser asumida por el sector público. La interpretación más lógica, y sin duda, la correcta, es que el constituyente emplea el término nacionalización para referirse a la asunción de determinadas actividades por el nivel nacional de administración. Es decir, al hablar de nacionalización en este caso —que por lo demás es el único momento en el que se emplea el término a nivel constitucional—, se está designando una forma o principio de organización, la concentración de responsabilidades sobre determinados asuntos del sector público, en el nivel central de administración. Es esta una de las acepciones que ya señalábamos se puede dar al término nacionalización.

Entonces, hasta este punto podríamos decir, que dentro del derecho positivo venezolano sí se encuentra empleado el término "nacionalización", a nivel constitucional, pero no para referirse a la figura de asunción por el sector público de actividades económicas antes realizadas por particulares, sino a una distribución de responsabilidades *dentro* de la propia administración pública, que se reduce a asignar al nivel nacional asuntos que antes eran compartidos por otros niveles territoriales de administración.

Sin embargo, el nivel constitucional no agota el ordenamiento positivo. Ello invita a verificar si a nivel legal, el empleo de esta acepción del término se mantiene o por el contrario, el legislador ordinario designa como nacionalización a figuras o asuntos diferentes al señalado por la Constitución.

2. *Los actos normativos de rango legal*

Dentro del ordenamiento positivo a nivel legal, debemos analizar algunos actos que se han calificado como de "nacionalización", empleando la acepción que refiere a la tendencia de absorción de actividades económicas por el sector público, para determinar, si en efecto se consagra esta tendencia en Venezuela a nivel legal bajo el término señalado. Las dos primeras leyes que pudieran llamarse de nacionalización son: la "Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los productos derivados de los Hidrocarburos", de 21 de junio de 1973; y la "Ley que reserva al Estado la Industria del Gas Natural", de 26 de agosto de 1971. En estos dos casos, el legislador sólo habla de "reserva

al Estado... por razones de conveniencia nacional". Es decir, emplea los mismos términos del artículo 97 de la Constitución, para designar esta figura, según la cual, una actividad económica lícita sólo podrá ser realizada en principio por el sector público, quedando por consecuencia excluida del ámbito de actividades lícitas de ser realizadas *libremente* por los particulares.

Los siguientes casos están dados por el Decreto-Ley N° 580, de 26 de noviembre de 1974, que se refiere a la *reserva* en favor del Estado de la industria de la explotación de mineral de hierro; y la "Ley orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos", de 29 de agosto de 1975.

Estos dos casos presentan algunos elementos diferenciales en relación a los señalados antes.

En primer lugar, en cuanto al aspecto formal en el caso de la reserva de la industria de la explotación del hierro, se emplea un decreto-ley, basado en la Ley Orgánica respectiva que autorizó al Presidente de la República a ejercer las atribuciones señaladas en el ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución. Por su parte, la reserva de la industria y comercio de los hidrocarburos, se hace a través de la Ley Orgánica. En resumen, podría señalarse que las experiencias vividas en cuanto al ejercicio de la posibilidad que confiere al Estado el artículo 97 de la Constitución, se han presentado a través de todas las figuras normativas de rango legal, aceptadas por nuestro ordenamiento positivo. Pero hay otras notas que destacar, y que sobrepasan lo anecdótico.

En ninguno de los textos legales señalados, se emplea el término "nacionalización", para referirse al objetivo principal del acto normativo, siendo una constante el empleo del término *reserva*. Sin embargo, en la última ley señalada, sí aparece la palabra "nacionalización", lo cual amerita un análisis especial.

La Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, denomina su objetivo principal como Reserva al Estado de todo lo relativo a la exportación, explotación, manufactura o refinación, transporte, almacenamiento y comercio de hidrocarburos (artículo 1°), y en este sentido no difiere de las anteriores. La novedad, en este caso, está dada por el texto de la base cuarta del artículo 6° de la Ley, que establece: "A los solos efectos de agilizar y facilitar el proceso de *nacionalización* de la industria petrolera, el Ejecutivo Nacional...".

La lectura del encabezamiento del artículo 6°, en el cual se incluye el término, nos remite al artículo anterior de la misma ley, al decir (artículo 6°): "A los fines indicados en el artículo anterior, el Ejecutivo Nacional *organizará* la administración y gestión de las actividades *reservadas* conforme a las siguientes bases...".

Por su parte, el artículo 5º establece: "El Estado ejercerá las actividades señaladas en el artículo 1º de la presente Ley directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad...".

Ahora bien, ¿qué sentido debe darse al término nacionalización, en el caso de la base cuarta del artículo 6º de la Ley? En un primer momento, podríamos decir que el legislador identifica los términos reserva y nacionalización; es decir, califica la figura de industrias o actividades en favor del Estado, prevista en el artículo 97 de la Constitución, con el término nacionalización, dando a éste una de sus posibles acepciones.

Sin embargo, de la lectura concertada de las disposiciones señaladas, se extrae que en este caso, el legislador no se apartó de la acepción de nacionalización dada por la Constitución. Las prescripciones del artículo 6º están dadas "a los fines indicados" en el artículo 5º, el cual no hace otra cosa sino establecer la figura de la "nacionalización" de las actividades reservadas por esa ley al Estado. Es decir, asignar esas actividades al Ejecutivo Nacional (nivel nacional de la administración); y es a ese "proceso de nacionalización" (a la asunción por el nivel nacional de esa gestión), al que se refiere la base cuarta del artículo 6º; no a actuaciones que vinculen esferas jurídicas particulares de interés, con decisiones públicas, sino a actuaciones que se agotan dentro del cuadro organizativo del sector público para optimizar la obtención de determinados objetivos.

En resumen, podríamos decir, que en esta Ley, como en los casos anteriormente señalados, se da la figura de la *reserva*, como objetivo principal del acto normativo, pero en el mismo acto se da la figura de la "nacionalización" tal como la concibe el derecho positivo venezolano, esto es, como figura de atribución de responsabilidades al nivel nacional de la administración.

Pero si aún quedara alguna duda de esta interpretación, el propio legislador ordinario se ha encargado de disiparla, al dictar recientemente, una ley que consagra la atribución al Poder Nacional de una determinada actividad, y que el legislador denomina "Ley de Nacionalización y Coordinación de los servicios de recolección y tratamiento para residuos, desechos y desperdicios en el área metropolitana de Caracas".¹⁵ En este caso, a diferencia de los anteriores, el objetivo principal del legislador, es atribuir al Poder Nacional una responsabilidad en forma exclusiva, y por ello califica ese objetivo como nacionalización. En los casos anteriores, como ya señalamos, se dan en el mismo acto normativo las dos figuras; por una parte la reserva, que excluye un sector de actividades económicas de la libre realización por los particulares, y por otra parte, la nacionalización —tal como la consagra el derecho positivo venezolano— que

15. De fecha 2 de agosto de 1976, publicada en *Gaceta Oficial* N° 31.047, de 17 de agosto de 1976.

adjudica la responsabilidad de la actuación pública en ese sector de actividad económica al nivel nacional.

Pero, por otra parte (y para concluir este ligero análisis de la normativa positiva venezolana), no son estas experiencias recientes las únicas en este campo, ya con la promulgación de la Constitución de 1945, se comenzó a hablar de la "nacionalización" de la justicia, para referirse al hecho de que a partir de esta Constitución desaparece de la competencia de los Estados la función de "administrar justicia con arreglo a la Ley por medio de sus Tribunales, en sus respectivos territorios en todos los procesos civiles, mercantiles y penales que en ellos ocurran, salvo aquellos cuyo conocimiento estuviese reservado, según esta Constitución, a los jueces Federales"; formulación que aparece como una constante de las constituciones hasta la de 1936, y que se omite a partir de la señalada Constitución de 1945,¹⁶ quedando la función judicial, en su totalidad, como responsabilidad del nivel nacional, frente a los otros niveles territoriales.

Como reflexión final en este punto, debíamos anotar, aunque el derecho positivo venezolano no permite llamar "nacionalización" —en sentido jurídico estricto— a este movimiento heterogéneo, y más político e ideológico que jurídico, que se ha vuelto a poner de moda, esto no es un impedimento para emplear el término, si se quiere de manera poco ortodoxa en nuestro caso. Nuestra intención ha sido simple: reflexionar sobre lo que "nacionalizar" significa para el derecho venezolano; el emplear el término para designar otras situaciones diferentes, aunque es una actitud poco "nacionalista", puede tener los efectos positivos de la transculturización que tanto se critica, pero que en el fondo es el germen de la evolución y la civilización.

IV. CONCLUSIONES

Como resumen de todo lo visto anteriormente, podríamos destacar las siguientes notas:

1. El término "nacionalización" admite diferentes acepciones que en algunos casos lo hacen sinónimo de otros como socialización o estatización. En cuanto a su contenido jurídico, ha sido empleado para designar un amplio elenco de situaciones tanto desde el punto de vista de análisis doctrinales, como desde la consagración en derecho positivo comparado, lo cual impide una definición universal de lo que en el campo jurídico debe significar nacionalización. En este sentido, se hace necesario objetivar el empleo del término para referirlo a un objetivo determinado en cada caso.

16. Cfr. Mariñas Otero, Luis: *Las Constituciones de Venezuela*. Ed. Cultura Hispánica. Madrid, 1965.

2. En el caso venezolano, el ordenamiento positivo da un contenido específico al término "nacionalización", al referirlo tanto a nivel constitucional, como a nivel legal, a la adjudicación de responsabilidades sobre determinadas actividades atribuidas al sector público, al nivel nacional de administración.
3. En consecuencia, en el derecho positivo venezolano, la "nacionalización" se presenta como una figura jurídica que agota sus efectos directos en el ámbito interno de la administración, y por tanto, no aparece como una figura limitativa de derechos o libertades individuales. En este sentido, el derecho positivo consagra, entre otras figuras, la de la reserva, que sería lo más aproximado a lo que en algunos casos se ha calificado como nacionalización, cuando se emplea el término a los fines de designar una fórmula de intervención del Estado en la economía.