

ESQUEMA INTERPRETATIVO DE LAS NORMAS VENEZOLANAS SOBRE NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA DEL HIERRO Y DE LOS HIDROCARBUROS

TOMAS POLANCO ALCANTARA

SUMARIO

I. Presentación general del tema. II. Carácter de los "recursos naturales y de su explotación". III. Los problemas planteados por el hierro y los hidrocarburos. IV. Posición jurídica de ambas actividades de explotación. V. Ubicación jurídica del concepto de nacionalización. VI. Forma de la nacionalización. VII. Materias que pueden ser objeto de estudio. VIII. Sistematización administrativa de la nacionalización. IX. Las actividades nacionalizadas convertidas en cometidos estatales. X. La ejecución de las actividades nacionalizadas. XI. Régimen administrativo de la actividad explotadora. XII. El resultado financiero de la nacionalización. XIII. Los administradores de las empresas. XIV. El objetivo de las empresas. XV. Control de las empresas. XVI. Régimen presupuestario de los entes públicos que llevan a cabo las actividades nacionalizadas. XVII. Uso del crédito público por los entes que lleven a cabo las actividades nacionalizadas. XVIII. Especial jurisdicción judicial para los entes públicos que lleven a cabo las actividades nacionalizadas. XIX. La regulación internacional de la actividad petrolera. XX. La regulación internacional de la explotación del hierro.

I. PRESENTACION GENERAL DEL TEMA

El problema fundamental en las actuales relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, es la política de los productos básicos, situación que convierte el tema en la cuestión de más entidad que debe enfrentar cada uno de esos países sea cual sea el grado de su desarrollo.

Un documento de la Organización de las Naciones Unidas pone de manifiesto, que hecha exclusión del petróleo, "aproximadamente dos docenas de los productos básicos que más importancia tienen en el comercio mundial representan las dos terceras partes de la actividad económica exportadora de los países en desarrollo". TD/B/c. 1/166, de 9 de diciembre de 1974.

De allí la influencia que el tema tiene en la estructura jurídica de cada país para tratar una materia que tanto repercute en su vida propia y en sus relaciones con la comunidad internacional.

Ese estado de cosas está contemplado en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en la cual, respecto al tema de los productos básicos, se encuentran las siguientes definiciones jurídicas:

1. La soberanía sobre ellos, plena y permanente, de cada Estado y que abarca el uso, la posesión y la disposición de las riquezas naturales (Art. 2, N° 1).

La definición del *Derecho Soberano* de cada país sobre sus riquezas naturales y entre de ellas especialmente sobre las materias primas que se encuentran en su territorio y que pueden y deben ser explotadas. Éste derecho lleva consigo el de regular la forma de explotación de esas materias primas, la determinación de qué beneficios corresponden al Estado por esa explotación e incluso la nacionalización o la reserva al Estado de la explotación misma, íntegramente o en alguno o algunos de sus aspectos.

2. El derecho de todo Estado de asociarse con otros Estados productores de materias primas con el fin de desarrollar sus economías nacionales (Art. 5) y la realidad de existencia de pactos de asociación de cada país con otros que se encuentren en iguales condiciones, a fin de asegurar una política común en la materia.

3. El derecho de celebrar acuerdos multilaterales, a largo plazo y sobre productos básicos, para el desarrollo del comercio internacional de los mismos (Art. 6).

4. El derecho de cada Estado de participar, plena y eficazmente, en la adopción de soluciones internacionales a los problemas económicos y desde luego a los relativos al comercio de productos básicos (Art. 10).

5. El derecho de todo Estado de aprovechar los avances de la ciencia y de la tecnología para acelerar su desarrollo económico y social (Art. 13).

Sobre esos principios se debe construir, en el "Nuevo Orden Económico Internacional", el esquema jurídico que, dentro de cada país y en las relaciones internacionales, va a regular el tema de los productos básicos.

Por su propia naturaleza, la cuestión no puede ser únicamente de derecho interno; necesita tratamiento internacional, ya que los productos básicos no son ni pueden ser de exclusivo consumo nacional, sino que su trascendencia radica en la utilización de los mismos en otros países mediante el comercio internacional, que no admite regulaciones unilaterales sino acuerdos internacionales.

Cada uno de esos temas, necesariamente debe verse desde dos puntos de vista complementarios:

a) El que compete a la soberanía propia de cada país, y que supone el derecho a adoptar las medidas que cada quien estime apropiadas y el derecho a que se respeten esas medidas.

b) El que compete a negociaciones con otros interesados sobre aquellos aspectos que no pueden ser materia de regulaciones nacionales y que supone el derecho a participar en esas negociaciones, en plano de igualdad y el de hacer respetar los acuerdos y decisiones que en ellas se tomen.

Se crea así un tratamiento mixto de los problemas jurídicos relativos a los productos básicos, que es por tanto propio del derecho interno y del derecho internacional y que se diferencia de la forma como hasta el presente habían venido siendo tratados en la metodología jurídica.

Las normas nacionales son inútiles si no contemplan los aspectos internacionales del tema y las normas internacionales son inaceptables si no respetan la soberanía nacional.

Con ese criterio estudiaremos los problemas que sobre el particular presenta el régimen y los intereses venezolanos en esa materia.

La Resolución 3202 (S/VI), adoptada el 1º de mayo de 1974, en la 2.229 Sesión Plenaria de la Asamblea General de la ONU y relativa al "Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional", establece, que en relación a las materias primas debía hacerse lo posible para:

1) Eliminar las formas políticas negativas que impiden el pleno ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales de cada país.

2) Adoptar medidas en orden a que los recursos naturales sirvan a los países en desarrollo para la atención de sus problemas nacionales y lograr su desarrollo acelerado.

3) Facilitar el funcionamiento y fomentar la consecución de los objetos de las asociaciones de países productores.

4) Tratar de obtener una relación justa y equilibrada entre los precios de los productos naturales que exportan los países en desarrollo y de los productos industrializados que ellos importan.

5) Adoptar medidas para solucionar o mejorar el problema de los verdaderos precios de los productos naturales exportados por los países en desarrollo.

6) Cuidar de la ampliación de los mercados para los productos naturales en competencia con los sintéticos.

7) Adoptar medidas para fomentar la elaboración de las materias primas en los mismos países que la producen.

Esta Resolución de la ONU señala con toda claridad los límites exactos del tema: se parte de un problema jurídico de soberanía, es decir, que afecta a la esencia misma de los Estados; ese tema estrictamente jurídico lleva a uno primordialmente político, como lo es el destino de los productos naturales para el beneficio y desarrollo del país que lo produce; y además conduce a una serie de medidas de política económica internacional, como lo son el funcionamiento de las asociaciones de países productores y la búsqueda de un equilibrio sano entre los precios de los productos que se exportan y los que se importan por los países en desarrollo; todo supone la atención a los precios en sí de los productos (tema económico y político), su competencia con los productos sintéticos (problema técnico y económico), y la necesidad de su elaboración en el mismo país que lo produzca (cuestión política, jurídica, social, técnica y económica).

La Organización de las Naciones Unidas, en su búsqueda de la paz y de la armonía mundial, estimó necesario, al crear su Conferencia para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), asignar a la misma, mediante una Comisión permanente, la atención del problema de los productos básicos.

Esta Comisión, integrada por un grupo de países designados cada cierto tiempo por la Conferencia, sirve de "foro" para el estudio de los problemas planteados por los productos básicos, la discusión de soluciones a esos problemas y la negociación de Convenios sobre los mismos.

Esos problemas son fundamentalmente dinámicos, ya que continuamente está variando la situación que origina el volumen de producción, las necesidades mundiales, la repercusión de la técnica en los procesos de su producción, mantenimiento, transporte, almacenaje, etc., y los resultados de las negociaciones que se celebran entre los distintos países y que a su vez dependen de otros condicionantes políticos.

Los productos básicos han sido clasificados a los fines de su atención por la UNCTAD en: alimentos de primera necesidad, minerales industriales esenciales, materias primas de origen agrícola y bebidas y frutos tropicales. Para cada tipo de productos se requiere una actitud política, jurídica y técnica diferente, ya que ante cada uno de ellos varía su grado de necesidad, sus riesgos técnicos y económicos y su influencia en quien lo produce y quien lo necesita y consume.

Al analizar la situación, en lo que a cada país se refiere, es necesario tomar en cuenta su situación peculiar en relación a tres consideraciones que están interrelacionadas:

a) La posición del país como productor de determinadas materias primas. Por ejemplo, en el caso de Venezuela en relación al petróleo y al hierro.

b) La posición del país como importador de otras materias primas que no produce o de las cuales dispone en cantidad insuficiente para sus necesidades.

c) La posición general del país derivada de ser "país en desarrollo", en su política de cooperación con los demás países del área andina con los países americanos en general, con los otros países en desarrollo y con la comunidad internacional.

El orden jurídico nacional se deberá orientar, en cuanto a su régimen interno, al tratamiento requerido por las materias primas producidas en Venezuela y en lo relativo a la actitud internacional, en participar en las negociaciones relativas a la colocación de nuestros productos en el mercado internacional, la defensa de sus precios y a la adquisición por Venezuela de los productos que necesita y no posee, todo sin menoscabo de la atención venezolana a los intereses generales de los países en desarrollo.

Conviene precisar que se han usado aquí indistintamente los términos "riquezas naturales", "productos básicos" y "materias primas", todos los cuales tienen el mismo significado en cuanto a lo que a efectos jurídicos se refiere, con sólo leves matices diferenciales.

En líneas generales, el término que se use depende de la finalidad que se persiga: todos son "*riquezas naturales*" viéndolos desde el punto de vista de su origen, que es debido, fundamentalmente, a la acción de la naturaleza y no del hombre; todos son "productos básicos" o sea fundamentales para la actividad del mundo actual y prácticamente ninguno se usa en su estado original, sino son la "materia prima" necesaria en un proceso posterior de industrialización.

Desde el punto de vista venezolano, el problema puede y debe ser analizado partiendo de las consideraciones que ofrece el análisis de la Constitución.

II. CARACTER DE LOS "RECURSOS NATURALES Y DE SU EXPLOTACION"

1) *Principio General*: la Constitución establece, como deber del Estado, atender a la "conservación" y "defensa" de los recursos naturales de su territorio y que la explotación de los mismos "esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos" (Art. 108).

Están, por lo tanto, diferenciadas en el texto constitucional:

- a) La obligación de conservar los recursos naturales.
- b) La obligación de defensa de los mismos recursos.
- c) La posibilidad de su explotación.
- d) La finalidad de que esa explotación sea en beneficio, no individual de nadie, sino colectivo de todos los venezolanos.

De esa forma es jurídicamente posible explotar esos recursos, siempre que tal explotación se haga con criterios de conservación de los mismos y esté orientada hacia el beneficio colectivo.

Los términos "conservación" y "defensa" parecen coincidir, pero tienen diferencias técnicas de importancia según el tipo de recursos de que se trate. Aquellos que se renuevan con el uso o explotación prudente se "conservarían" adoptando, en toda actividad explotadora, técnicas adecuadas de renovación y se "defenderían" evitando cualquier explotación no renovadora; los que no se renuevan sino se consumen por el uso se tendrían que explotar únicamente en la medida en que ello sea indispensable y siempre procurando obtener, en cada acto de explotación, el máximo de provecho para la colectividad.

El beneficio colectivo hay que interpretarlo en sentido suficientemente claro y orientado hacia que:

- a) La existencia y mantenimiento del recurso natural debe beneficiar a toda la colectividad.
- b) El acto de explotación debe producir resultados positivos para toda la colectividad.
- c) El acto de explotación no debe dañar a la colectividad.
- d) La explotación no debe perjudicar los intereses de las generaciones futuras. Si se trata de los recursos que pueden renovarse, debe estar garantizada su renovación para que esas generaciones puedan también disfrutar de ellos si se trata de recursos no renovables, las generaciones futuras de habitantes del país tienen el derecho de que al explotar hoy esos recursos, se obtenga con esa explotación resultados de carácter definitivo o importante para el beneficio permanente de la República.

Corresponderá al legislador determinar los actos que serán necesarios para asegurar esas formas de explotación y establecer adecuados métodos de conservación y defensa.

2) *Competencia especial del legislador*: la Constitución atribuye al Poder Nacional y por tanto a la competencia legislativa "el régimen y administración de las minas o hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país" (Art. 136, numeral 10). Se ha previsto también "impuestos" a las minas de hidrocarburos (Art. 136).

El constituyente ha reservado a las Cámaras en sesión conjunta y "debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional", de todas las circunstancias pertinentes, autorizar, dentro de las condiciones que ellas fijen, y además de previo el cumplimiento de las formalidades legales, "nuevas concesiones de hidrocarburos" y de los otros recursos naturales que determine la ley (Art. 126).

Está prevista por lo tanto en la Constitución la competencia general del legislador sobre la materia, la competencia específica de la Cámara para analizar el otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos y la posibilidad de que el legislador pueda extender ese procedimiento a otros recursos naturales.

Nótese que las facultades otorgadas por el constituyente al legislador abarcan: régimen, administración, conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales y establecimiento de contribuciones e impuestos a esas actividades.

La norma comprende, según la distinción que arriba hemos hecho, tanto a los recursos naturales renovables como a los no renovables.

3) *Reserva al Estado*: el constituyente ha permitido al Estado "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios" de interés público y por razones de conveniencia nacional (Art. 97, 2º párrafo). Esta norma debe ser analizada detalladamente, por ser especial su significado y trascendencia jurídica.

La situación peculiar de Venezuela, en acuerdo a las consideraciones anteriores, deberá contemplar:

- a) El examen de la situación jurídica en que se encuentran aquellas riquezas naturales que para el país tienen importancia, dado su carácter de productos de exportación (el caso del hierro y de los hidrocarburos), y por lo tanto fuente importante de recursos para financiar el desarrollo nacional.
- b) El examen de los mismos aspectos respecto a aquellos otros productos de exportación que no tienen importancia de tanta magnitud, pero que sí interesan al país como el café y el cacao.
- c) Idénticas consideraciones respecto a la posición general del país ante los problemas jurídicos que plantea el comercio de los productos básicos, no exportados por Venezuela pero sí por otros países en desarrollo.
- d) Las consideraciones jurídicas referentes a los productos o riquezas naturales venezolanas que son objeto de explotación interna y no de exportación y que por tanto no plantean problemas de orden internacional para Venezuela.

III. LOS PROBLEMAS PLANTEADOS POR EL HIERRO Y LOS HIDROCARBUROS

La importancia de los mismos para la vida del país radica en ser la fuente nacional más importante (casi la única) de recursos financieros para atender a los gastos e inversiones públicos y de influir, por esa vía, en todo el proceso de desarrollo nacional.

En el caso particular de los hidrocarburos, la situación tiene una modalidad adicional derivada de la posición del petróleo venezolano en el mercado mundial y de las relaciones de Venezuela con los demás países productores y exportadores de petróleo.

IV. POSICION JURIDICA DE AMBAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACION

El Estado venezolano, por actos legislativos, se reservó la actividad de explotación del gas natural, de los hidrocarburos en general y del mineral de hierro.

Hay que precisar que tales actos legislativos se refieren en particular "a la industria de explotación" y no al material físico que se denomina "gas natural", "hierro" o "hidrocarburos". Tales materiales, conforme a la legislación venezolana tradicional, han sido y son propiedad del Estado y no necesitan ni necesitaban declaratoria adicional sobre ellos.

Esa situación viene desde el Derecho de Indias, establecido por España antes de 1810 para sus provincias americanas y conforme al cual las minas pertenecían a la Corona y no al propietario del suelo donde ellas se encontraran. Posteriormente el Libertador Simón Bolívar, por decreto de 1819 estableció que la República ejercería, respecto a las minas, los mismos derechos que habían correspondido a la Corona española. La legislación de la República, a partir de 1830 mantuvo hasta el presente, sin vacilación ni reforma, el mismo principio.

En esas condiciones el Estado venezolano, en condición de titular de todos los derechos que podían ser ejercidos sobre los minerales que se encuentren en su territorio, otorgaba a particulares "concesiones" y "permisos" (según el caso) para que éstos pudieran explotar tales minerales.

Los actos legislativos arriba aludidos cambiaron esa situación jurídica, al determinar que la actividad explotación sería ejercida, directa y únicamente por el Estado, sobre los minerales existentes en el país y calificables como gas, hidrocarburos y hierro y en consecuencia terminó la vigencia de todas las concesiones y permisos otorgados con anterioridad para esas actividades y se eliminó la posibilidad de otorgar nuevas concesiones o permisos con idénticos fines.

Ese y no otro es el sentido jurídico que tienen las operaciones políticas y jurídicas llamadas de "nacionalización" del hierro, del gas natural y los hidrocarburos.

V. UBICACION JURIDICA DEL CONCEPTO DE NACIONALIZACION

Es útil, bajo un punto de vista estrictamente jurídico, advertir, antes de toda otra consideración que pueda hacerse sobre el particular, que la

comunidad internacional, a través de toda una importante serie de documentos emanados de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha considerado que la facultad de "nacionalizar" una determinada actividad (entendida en el sentido que acaba de ser precisado en el párrafo anterior), es una derivación directa e inmediata de la soberanía de cada Estado.

La última, hasta el presente, de tales declaraciones, corresponde a la decisión 3.201 (S-VI), del 1º de mayo de 1974, en la cual se dice que el "nuevo orden económico internacional", debe basarse en el respeto, entre otros, de los siguientes principios:

"...la plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y sobre todas sus actividades económicas. A fin de salvaguardar esos recursos, todo Estado tiene el derecho de ejercer un control efectivo sobre ellos y su explotación, con medios ajustados a su propia situación, incluso el derecho de nacionalización o transferencia de su propiedad a sus nacionales, siendo este derecho una expresión de la plena soberanía permanente de cada Estado. No se puede someter a ningún Estado a ningún tipo de corrección económica, política o de otra índole, para impedir el pleno ejercicio de este derecho inalienable".

La materia en sí fue ratificada luego en el Art. 2 de la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados.

Conforme a esa Declaración de las Naciones Unidas:

a) La facultad de nacionalizar es uno de los principios sobre los cuales debe estar basado el nuevo orden económico internacional.

b) La facultad de nacionalizar es una "expresión" de la soberanía del Estado.

c) El ejercicio de esa facultad no puede acarrear para el Estado ninguna consecuencia traducida en coerciones económicas, políticas o de otra índole.

Se trata, por tanto, en lo que a nacionalización se refiere, de una actividad inherente a la condición misma del Estado y que no está ni puede estar sujeta a condicionantes.

No tiene importancia, a los fines jurídicos de calificar el ejercicio de esa potestad, que en la Constitución de un país soberano, esté o no establecida, como facultad del Estado, la de nacionalizar sus riquezas naturales. El acto de nacionalizar tampoco está, ni puede estar sujeto, a recursos de inconstitucionalidad por violación de la Constitución. Sólo

podrá discutirse, si fuere el caso, cuestiones de competencia del órgano que acuerda la nacionalización, pero no la decisión de nacionalizar que es un acto de soberanía.

Tampoco es posible la discusión jurídica sobre la oportunidad y los medios de la nacionalización, ya que es materia reservada a la sola decisión de cada Estado atendiendo a su propia situación, que él y sólo él puede apreciar por intermedio de sus órganos competentes. Toda decisión legislativa de nacionalizar, como expresión de ejercicio de la soberanía, resulta constitucionalmente inatacable. Y esta decisión puede ser adoptada por cualquiera de las vías previstas en la Constitución para el ejercicio de la potestad legislativa del Estado.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha previsto dos situaciones diferenciadas: una la nacionalización en sí, otra la reserva a nacionales de determinadas actividades.

En el primer caso se trata de que el Estado y sólo el Estado asuma las labores nacionalizadas, y en el segundo que, en un determinado Estado, los nacionales del mismo y únicamente esos nacionales, sean quienes puedan realizar tales labores en concurrencia o no con el Estado.

En ambos tipos de situaciones se aplican los mismos principios analizados.

La forma de la nacionalización influye permanentemente en el proceso jurídico y político de la misma.

VI. FORMA DE LA NACIONALIZACION

1. *Instrumento de nacionalización*: han sido actos legislativos de las dos clases permitidas por el sistema constitucional venezolano: en cuanto al gas natural y los hidrocarburos en general mediante sendas leyes dictadas por el Congreso, y en lo relativo al mineral de hierro, un Decreto-Ley Presidencial previa la habilitación legislativa.

2. *Oportunidad y razones de la nacionalización*: fue apreciada soberanamente por el Estado venezolano al establecerse en todos los actos legislativos de nacionalización que ella fue acordada "por razones de conveniencia nacional" (Art. 1º; Decreto 580, y Art. 1º ley del 20 de agosto de 1975). Es decir, fue el Estado y sólo el Estado quien decidió cuándo era oportuna la nacionalización bajo el solo fundamento de que convenía a los intereses nacionales.

3. *Mecanismo de la nacionalización*: se ha previsto que el Estado, en el caso de los hidrocarburos, pueda "ejercer directamente" las activi-

dades relacionadas con la nacionalización (Art. 5, Ley) y que, en cuanto al hierro y al gas natural, lo pueda hacer mediante instrumentos administrativos adecuados, a saber:

A) Un instituto autónomo ya existente como lo fue, para el hierro, la Corporación Venezolana de Guayana, y para el gas natural la Corporación Venezolana del Petróleo.

B) Entes de su propiedad creados expresamente para el manejo de los hidrocarburos.

El Estado se ha reservado para sí y no para sus nacionales la explotación del petróleo, es decir, ha usado la primera de las fórmulas señaladas y no la segunda. La existencia de esos entes ejecutores en nombre del Estado de las actividades propias de la nacionalización supone interesantes consecuencias a las que aludiremos más adelante.

a) Las labores técnicas relacionadas con la explotación petrolera y ferrosa: la investigación en sí y los procedimientos técnicos derivados de esa investigación pertenecen a quienes lo sean, realizan y financian; el Estado necesita llegar a acuerdos con ellos para obtener la cesión de sus conocimientos y la autorización necesaria para el uso de las técnicas correspondientes.

b) El transporte internacional: por los sitios por donde se realiza y los medios que utiliza no está en la jurisdicción de Venezuela y supone acuerdos que celebre el Estado con los interesados, para el logro de la debida coordinación de sus intereses con los de Venezuela.

c) El mercadeo internacional, que también se realiza fuera de la jurisdicción de Venezuela y por instrumentos y medios técnicos, jurídicos y económicos que escapan a su control.

El hecho de que tales actividades no hubieran sido nacionalizadas por Venezuela ni puedan serlo, no impide:

a) La participación en ellas del Estado venezolano en la medida que esté al alcance de sus posibilidades, y

b) Que se tienda a que esa participación sea cada vez mayor.

VII. MATERIAS QUE PUEDEN SER OBJETO DE ESTUDIO

Puede estudiarse en esa materia las siguientes cuestiones:

A) Antecedentes de la nacionalización.

B) El procedimiento utilizado para nacionalizar.

C) La forma de la nacionalización.

Los dos primeros aspectos parece que tienen en estos momentos relativa poca importancia en el análisis integral de la cuestión, ya que en el primero se trata de consideraciones que mucho interesan pero que tienen, en el momento, que ceder ante el estudio de las circunstancias actuales y el segundo de etapas que una vez superadas no repercuten en el futuro.

VIII. SISTEMATIZACION ADMINISTRATIVA DE LA NACIONALIZACION

Supuesta la decisión de nacionalizar y adoptada la legislación necesaria, se plantean dos cuestiones de importancia jurídica, una en cuanto al conjunto de medidas que deben ser tomadas para que pueda iniciarse el proceso de la nacionalización ya acordada; otra las que corresponden a la ejecución misma de la nacionalización.

Las primeras tienen un carácter temporal, las segundas son de carácter permanente.

Interesan las segundas, ya que las primeras, una vez adoptadas dejan de tener trascendencia, mientras que las otras constituyen principios permanentes.

En ese orden de ideas el proceso de nacionalización de las explotaciones mencionadas (gas natural, hierro e hidrocarburos) presenta otros tres aspectos complementarios:

- 1) El cese de la vigencia de toda concesión o permiso expedido anteriormente para la realización de esas explotaciones por parte de particulares.
- 2) La prohibición de que se expidan en el futuro nuevas concesiones o permisos de explotación.
- 3) La decisión de que el Estado realice directamente las actividades de explotación.

Es importante advertir que tales aspectos no han supuesto innovaciones especiales en el orden jurídico venezolano, ya que utilizan conceptos e instituciones ya previstas en el Derecho venezolano.

La jurisprudencia, en algunos casos el legislador y en forma unánime la doctrina, han establecido que la vigencia de las concesiones y permisos puede terminar por decisión unilateral del Estado, siempre y cuando se pague al interesado una justa compensación o indemnización.

Está previsto, en la legislación minera vigente, que el Estado pueda reservarse la explotación de determinados minerales y en la legisla-

ción de hidrocarburos que las actividades contempladas en ella, como objeto de los distintos tipos de concesiones, pudieren ser realizadas directa y exclusivamente por el Estado (Art. 3, numeral 1, Ley de Hidrocarburos, texto reformado el 7 de agosto de 1967).

Las leyes de 1971 y 1975 y el Decreto presidencial 580, sólo aplicaron por acto legislativo esos principios vigentes a los tres casos concretos mencionados y en consecuencia se dispuso la finalización de las concesiones anteriores, la reserva al Estado de las labores de explotación y la ejecución directa por éste de las mismas y paralelamente el procedimiento para indemnizar a los que teniendo algún derecho fueron lesionados por las decisiones legislativas mencionadas.

IX. LAS ACTIVIDADES NACIONALIZADAS CONVERTIDAS EN COMETIDOS ESTATALES

Convertidas las diversas actividades nacionalizadas en "cometidos estatales", hay que contemplar respecto a ellas lo siguiente:

- 1) Órgano al cual corresponden.
- 2) Titulares de esos órganos y su designación.
- 3) Finalidades que cada uno perseguirá.
- 4) Competencia otorgada a los mismos.
- 5) Régimen interno.
- 6) Sistema de control sobre ellos.

Para algunas de estas materias sólo se aplicarán los principios generales ya establecidos en el Derecho venezolano. Para otras existen normas especiales.

Conviene también distinguir, en la actitud del Estado frente a las actividades nacionalizadas, cuatro distintas posiciones, cada una dotada de su propia naturaleza:

- A) La dirección de la política nacional sobre minas e hidrocarburos.
- B) La dirección técnica de la actividad explotadora.
- C) La dirección administrativa de la actividad explotadora.
- D) El manejo comercial de la explotación.

Hay que proceder al análisis sistemático de todas esas cuestiones para adquirir una idea general de su conjunto:

A) *Dirección política de la actividad explotadora*

La materia corresponde al Ministerio de Energía y Minas como órgano del Presidente de la República para esa finalidad. Así lo ha determinado en forma general, el Art. 35, numeral 1 de la Ley Orgánica de la Administración Central, y en particular respecto a los hidrocarburos el Art. 2 de la Ley de 1975 y el Art. 1 del Decreto Presidencial 1.123, del 30 de agosto de 1975, y el Art. 3 del Decreto Ley 580 respecto al mineral de hierro.

La dirección política implica la adopción de las decisiones fundamentales que habrán de regir la actividad reservada al Estado, así como la coordinación de las mismas con las otras actividades y cometidos estatales.

Esa facultad es una derivación inmediata de la condición del Presidente de la República como Jefe del Poder Ejecutivo Nacional, que debe ser ejercida por medio del Ministro correspondiente señalado en la Ley Orgánica (el de Energía y Minas), que el Presidente no puede ceder ni delegar y de cuyo ejercicio debe dar informe al Congreso en su mensaje anual.

Las decisiones políticas del Presidente de la República en esta materia, sólo pueden ser políticamente discutidas por el Congreso en cuanto a su efectividad, conveniencia u oportunidad, pero no pueden ser objeto de recursos jurídicos de ninguna especie, salvo cuando se pueda difícilmente alegarse respecto a ellas el vicio de ilegalidad.

Esas decisiones políticas del Presidente se pueden referir tanto a los aspectos nacionales internos de la actividad explotadora como a las repercusiones internacionales de las mismas.

La prudencia propia de la conducción de los negocios del Estado obliga al Presidente a la utilización de los informes y opiniones de los demás órganos del Estado competentes, pero sólo como un auxilio para la adopción de las decisiones que sólo al Presidente corresponden y de las cuales el Ministro de Energía y Minas debe ser solidario y ejecutor.

B) *Dirección técnica, administrativa y comercial de las actividades nacionalizadas*

Corresponde, en principio, al ente administrativo al cual el Estado encargó la realización directa de cada una de esas labores: en el caso del gas natural, la Corporación Venezolana del Petróleo, en el del hie-

ro, la Corporación Venezolana de Guayana, y en el de los hidrocarburos Petróleos de Venezuela.

Esta dirección, de carácter general en los tres aspectos señalados, debe corresponder a dos líneas de mando: desde arriba, subordinación total a las decisiones políticas que adopte el Presidente de la República, y hacia abajo, imposición jerárquica a los entes jurídicos directamente encargados de la realización de todas las actividades reservadas.

X. LA EJECUCION DE LAS ACTIVIDADES NACIONALIZADAS

Tomada la decisión de nacionalizar y convertida la explotación del gas natural, de los hidrocarburos y del hierro en una actividad o cometido del Estado, hay que estudiar la posición que la organización y funcionamiento de la Administración Pública, corresponde a esas actividades y su forma de operar.

1) *Organos competentes*

Los órganos competentes para la realización de las actividades nacionalizadas son de dos tipos:

A) *Organos encargados de las decisiones políticas*

Lo son el Presidente de la República y el Ministro de Energía y Minas. El Presidente como Jefe del Poder Ejecutivo Nacional (Art. 181 CR) y el Ministro de Energía y Minas como órgano directo del Presidente para estas materias (Art. 193 CR, en relación con Art. 35 de la LOAC).

B) *Organos encargados de las decisiones técnicas, administrativas y comerciales*

La situación administrativa correspondiente está ordenada en dos niveles diferentes: uno el que corresponde a los órganos a los cuales una disposición legal expresa ha confiado la condición de "medio" para que el Estado realice las actividades nacionalizadas y que lo son, la Corporación Venezolana del Petróleo para el gas natural, la Corporación Venezolana de Guayana para el hierro, y Petróleos de Venezuela para los hidrocarburos; otro el que está atribuido a las empresas que fueren creadas "para el desarrollo regular y eficiente" de tales actividades, como lo son la Ferrominera del Orinoco S. A., en cuanto al hierro, y las distintas empresas petroleras en lo que se refiere a los hidrocarburos.

Debe mencionarse que la Corporación Venezolana del Petróleo quedó transformada en una de las empresas filiales de Petróleos de Venezuela, al darse ejecución a la disposición del párrafo tercero del Art. 6 de la Ley Orgánica que reservó al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos.

Este estudio se concreta a los "órganos o medios definidos por las leyes" y sólo se referirá a las empresas subsidiarias en tanto en cuanto ello sea necesario.

2) *Titulares de esos órganos y su designación*

Existen dos sistemas diferentes por la naturaleza misma del ente administrativo respectivo: en el caso del hierro se trata de un Instituto Autónomo, la Corporación Venezolana de Guayana, y en el de los hidrocarburos, de una Compañía Anónima, Petróleos de Venezuela.

La Corporación Venezolana de Guayana, creada conforme al Decreto del 29 de diciembre de 1960 como Instituto Autónomo adscrito a la Presidencia de la República, tiene el régimen propio de tal y está dirigida por un Directorio de cinco miembros, uno de ellos con la denominación de Presidente y todos designados por el Presidente de la República.

Petróleos de Venezuela, creada conforme a Decreto presidencial número 1.123, del 30 de agosto de 1975, tiene forma de compañía anónima y está administrada por un Directorio integrado por nueve miembros designados, mediante Decreto, por el Presidente de la República (Cláusula decimosexta y decimoséptima del Título IV, Art. 2 del Decreto 1.123). Su régimen es peculiar y no el general de las sociedades anónimas.

3) *Finalidades y competencia de cada uno*

El problema fue tratado en los dos casos con la misma técnica, pero con sentido lógicamente diferente:

A) *Situación con el hierro*: a la Corporación Venezolana de Guayana, por su carácter de medio del Estado para ejercer la industria de explotación del hierro y para cumplir ese cometido, le fue ordenado por el legislador constituir una o más empresas, siguiendo los métodos previstos en los artículos 11, 12 y 13 de su Estatuto y con las siguientes modalidades:

a) El capital de esas empresas debe ser, en su totalidad, del Estado venezolano.

b) Ese capital debe estar constituido con las instalaciones, equipos y bienes de cualquier naturaleza que pertenecían a las empresas concesionarias y a sus matrices, filiales, subsidiarias y asociadas y que estaban afectos a las concesiones que se extinguieron en virtud de las nacionalizaciones.

La actividad explotadora continúa, por tanto, después de la nacionalización, con las mismas instalaciones, equipos y bienes de las antiguas concesionarias y que han pasado, de su patrimonio al del Estado, luego asignado por éste a la CVG y aportados por la CVG a la empresa creada al efecto.

No hay, por tanto, como consecuencia de la nacionalización, discontinuidad técnica en la actividad explotadora, pero sí administrativa, pues la maneja, después de la nacionalización, la empresa creada a ese efecto por la CVG, como propietaria del capital; a su vez la CVG debe someterse a las instrucciones que reciba del Presidente de la República.

B) *Situación con el petróleo*: Petróleos de Venezuela debe "cumplir y ejecutar la política que en materia de hidrocarburos dicte el Ejecutivo Nacional" (Art. 1, Decreto 1.123).

El estudio coordinado de la Ley de 1975 con este Decreto permite determinar con claridad el objeto y competencia de la Compañía.

El Estado se reservó (Art. 1 de la Ley) todo lo relativo a la exploración, explotación, manufactura, refinación, transporte, almacenamiento y comercio interior y exterior de petróleos, asfalto y demás hidrocarburos.

Para realizar esas actividades, la ley prevé la posibilidad de ejercerlas directamente o mediante "entes de su propiedad" (Art. 5), y con tal fin el Ejecutivo Nacional debe organizar la administración y gestión de esas actividades mediante la creación de empresas propiedad del Estado, bajo la forma de compañías anónimas, sujetas a las disposiciones del Ejecutivo Nacional y una de esas empresas tendrá la coordinación, supervisión y control de las demás (Arts. 6 y 7).

El Estado, por medio del Decreto Presidencial 1.131, creó Petróleos de Venezuela y le asignó la función específica de planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, controlar las actividades de estas últimas y otras labores que por el momento no interesa señalar (cláusula segunda, Art. 2, Decreto 1.131).

Las empresas propiedad de Petróleos de Venezuela realizan por tanto las actividades relacionadas con la explotación del petróleo, bajo

la coordinación, control y planificación de la empresa matriz, y ésta a su vez está subordinada a las decisiones del Ejecutivo Nacional.

Puede verse que se han tejido dos redes administrativas que van desde la actividad explotadora, realizada por cada una de las industrias nacionalizadas, hasta las decisiones que con respecto a ellas dicte el Ejecutivo Nacional y para ejecutar sus decisiones se dispone, en un caso, de un instituto autónomo que controla las empresas de su propiedad y en el otro de una compañía anónima estatal que también controla las empresas creadas por ella y de las cuales es propietaria.

XI. REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA ACTIVIDAD EXPLOTADORA

1) *El hierro*

Conforme a la ley que rige la materia, la Corporación Venezolana de Guayana debe aplicar, para el manejo de la explotación del hierro:

- A) Las disposiciones del Decreto Ley N° 580.
- B) Las disposiciones pertinentes de su Estatuto.
- C) Las reglamentaciones que al efecto dicte el Ejecutivo Nacional.

Estas tres clases de normas, cuya prelación establece el mismo Decreto Ley N° 580, no impide la aplicación de otras de carácter legislativo o reglamentario que puedan regir la materia, pero en estos sentidos:

- a) Cuando no hay disposición expresa en el Decreto Ley N° 580, se deben aplicar las normas contenidas en otras leyes.
- b) Cuando hay disposición expresa en el mismo Decreto Ley, ella es de aplicación preferente (Art. 13).

La anterior aclaración no se refiere, desde luego, a las normas de orden constitucional ni a las de leyes orgánicas que tienen preferencia sobre las leyes especiales, entre ellas sobre el Decreto Ley.

2) *El petróleo*

La ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos establece, para Petróleos de Venezuela, el siguiente orden de aplicación de las normas legales:

- A) La propia ley citada y sus Reglamentos.
- B) Los Estatutos propios de la Empresa.

- C) Las disposiciones del Ejecutivo Nacional.
- D) Las normas de Derecho común que le fueren aplicables.

Probablemente no es absolutamente correcto que ese sea el orden exacto de la prelación de normas, ya que su aplicación literal podría crear confusiones, difíciles de resolver, entre normas de diversa categoría. Por ello es conveniente efectuar un análisis de la naturaleza jurídica de Petróleos de Venezuela, del cual se va a derivar el régimen que le es aplicable.

a) *Previsiones legales*: el legislador en cuanto a los hidrocarburos no quiso escoger la forma jurídica de los "entes" que podrían ser utilizados por el Estado para ejercer las actividades propias de las industrias nacionalizadas. Se limitó a establecer:

- i) Que serían "entes" de propiedad estatal (Arts. 5 y 6).
- ii) Que serían creados con las formas jurídicas que el Ejecutivo Nacional considerase convenientes.
- iii) Que en el caso de revestir la forma de compañía anónima, podría ser constituida con un solo socio (Art. 6).

Esas disposiciones legales tienen la prudencia necesaria para no someter a formas rígidas una materia que por su naturaleza tiene que ser elástica y cambiante. Será, por tanto, responsabilidad política del Ejecutivo Nacional, determinar cuál será la forma que debe ser utilizada en cada tiempo.

Sí puede afirmarse que esa forma no puede ser la de Instituto Autónomo cuya creación, por mandato constitucional, está reservada a la Ley (Art. 230 CR).

b) *Previsiones reglamentarias*: en uso de la potestad que le fue conferida por la ley citada, el Presidente de la República dictó el Decreto 1.123, del 20 de agosto de 1975, para crear una "empresa estatal", bajo la forma de compañía anónima, con la denominación de "Petróleos de Venezuela".

La empresa es compañía anónima y cumple la exigencia legal de ser propiedad exclusiva del Estado venezolano (cláusula cuarta), que es su solo accionista.

Su organización básica está estipulada en principio según las normas formales generales del Código de Comercio y para ese efecto tiene

previsto denominación (Petróleos de Venezuela), domicilio (Caracas), duración (50 años), capital (2.500.000.000,00 Bs.), acciones nominativas (propiedad de la República). Asambleas ordinarias y extraordinarias. Administración por un Directorio, ejercicio económico (1º de enero al 31 de diciembre) y Comisario.

Hay que considerarla como de una forma jurídica especial y no como compañía anónima ordinaria, tanto por el cometido que tiene a su cargo como por las transformaciones que, por causa de ese cometido, requiere su régimen propio. En efecto el Decreto reglamentario, al organizar la compañía, le fija un sistema especial, diferente del previsto en el Código de Comercio y que se manifiesta en la continua y necesaria intervención del Ejecutivo Nacional para la adopción de decisiones que, en el régimen ordinario del Código de Comercio, sólo corresponden a órganos de la propia compañía.

Tales materias son:

- i) Forma y oportunidad de pago de la parte no pagada del capital social.
- ii) Designación del Directorio.
- iii) Determinación del tiempo de actividad de cada Director.
- iv) Fijación del monto de la reserva legal.

La sociedad está además obligada a cumplir todas las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional.

La naturaleza misma de la sociedad excluye la posibilidad de aplicar a ella determinadas normas del Código. Podemos señalar como ejemplo:

i) El Libro de Actas de la Junta de Administración (Directorio) no puede ser "reservado" respecto al accionista único que es la República (Art. 261 C.C.O.).

ii) No tienen sentido, respecto a la Compañía, las normas del Código sobre transferencia de la propiedad de las acciones sociales, gravamen de las mismas, disminución de capital, separación de socios, venta forzosa de acciones cuyo capital no haya sido pagado en todo o en parte, emisión de obligaciones, etc.

iii) Merece la pena en particular analizar el problema específico de la Asamblea.

Como en toda compañía anónima, se ha previsto que la suprema dirección y administración de la sociedad radica en la Asamblea, y que tal Asamblea puede ser ordinaria o extraordinaria.

El problema se deriva de que, teniendo la compañía un único accionista que lo es la República, el mecanismo propio del Código de Comercio para la regulación del funcionamiento de una Asamblea de accionistas no tiene aplicación.

La cláusula undécima atribuye la representación de las acciones de la República al Ministro de Energía y Minas y a los demás ministros que determine el Presidente de la República. Podría discutirse la validez constitucional de esa previsión, ya que el representante patrimonial de la República, por mandato constitucional, es el Procurador General de la República (Art. 202, numeral 1).

Ahora bien, el Directorio, si bien tiene un amplio campo de acción autónoma, debe estar sujeto a las disposiciones del Ejecutivo Nacional y la sociedad no tiene otro fin sino cumplir y ejecutar la política que, en materia de hidrocarburos, dicte el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Minas en las actividades que le sean encomendadas. Resulta evidente, por lo tanto, que tiene que haber una íntima y permanente correlación entre la compañía y el Ejecutivo Nacional, en un todo diferente de la que existe normalmente entre los accionistas y los administradores de una compañía anónima.

No es posible, por tanto, pensar que en esta empresa son aplicables las normas del Código de Comercio sobre el funcionamiento general de las Asambleas, por ejemplo las que se establecen sobre diferimiento por falta de información (Art. 288), oposición ante el Juez Mercantil (Art. 291), etc.

Da la impresión de que, en la misma forma como se varió el régimen del Código para regular otras materias, se ha podido suprimir la existencia de la Asamblea y atribuir las facultades correspondientes al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro de Energía y Minas. Hacer convocar una Asamblea a la cual sólo pueden asistir el Ministro de Energía y Minas y los ministros que señale el Presidente (que van a estudiar actos que ya conocen y que fueron ejecutados por su orden), es crear un órgano social innecesario y hasta perjudicial, por los inconvenientes que puedan derivarse por la omisión o incumplimiento de las formalidades que afecten la validez de las decisiones.

Es útil mencionar que las empresas públicas no tienen por qué estar sometidas a las formalidades que están previstas en el Código de

Comercio para atender intereses privados muy diferentes y a veces incompatibles con los intereses públicos confiados a las empresas estatales.

XII. EL RESULTADO FINANCIERO DE LA NACIONALIZACION

Tanto el Decreto Ley 580 como la Ley de 1975, establecieron que las empresas que fueren creadas para llevar a cabo las labores propias de la industria nacionalizada, estarían sujetas al pago de impuestos, tasas y contribuciones nacionales.

Así se dispone:

"Art. 11: La empresa o empresas que de acuerdo con el Art. 10 del presente decreto constituya la Corporación Venezolana de Guayana, pagarán al Fisco Nacional los impuestos, tasas y contribuciones nacionales, pero no estarán sujetas a ninguna clase de impuestos estatales o municipales" (Decreto Ley 580).

"Art. 7: Las empresas a que se refiere el Art. anterior... quedarán sujetas al pago de los impuestos y contribuciones nacionales establecidos para las concesiones de hidrocarburos así como, en cuanto le sean aplicables, a las otras normas que respecto a éstas contengan leyes, ordenanzas y circulares... No estarán sujetas a ninguna clase de impuestos estatales o municipales" (Ley de 1975).

Dejando a un lado la posible discusión sobre la exención de impuestos municipales por Ley Nacional, que la Corte Suprema de Justicia ha rechazado ya por inconstitucional, conviene analizar la materia de fondo que tratan las leyes en referencia.

No parece lógico, a primera vista, que empresas del Estado, que van a suplir al mismo la fuente principal de sus ingresos, estén sujetas a impuestos. El impuesto supone que quien lo paga no es el propio Estado sino todo lo contrario, que se paga al Estado. Las empresas de que se habla son "medios" del Estado para realizar una actividad que el Estado y sólo el Estado puede realizar, como lo son las industrias nacionalizadas.

Cuando las mismas actividades eran llevadas a cabo por concesionarios, éstos estaban obligados a pagar al Estado una serie de impuestos de variada naturaleza, encaminados todos a lograr que una porción importante del beneficio obtenido en la explotación fuere al Estado por la vía de los impuestos. El resto del beneficio permanecía en su poder como legítima ganancia en una actividad permitida por la Ley.

Al realizarse la actividad explotadora por empresas estatales, la Ley de 1975 y el Decreto 580, aparentemente mantienen el mismo sistema: una parte queda en la empresa, su ganancia, y otra parte va al Estado (los impuestos). Pero lo que sucede es que lo que queda en las empresas como ganancia es también ganancia del Estado y por lo tanto tienen el mismo destino que los impuestos.

Parece ser que la situación debe ser interpretada sólo como orden provisional, es decir, que hasta tanto la experiencia no determine una mejor forma de ingresar al Fisco Nacional los proventos provenientes de la explotación del hierro y del petróleo, se mantiene el sistema de impuestos como una ficción. Tendrá que llegar el momento en que se determine un sistema diferente mediante el cual todos los ingresos netos fueren a parar al Estado por un mecanismo diferente al de los impuestos.

Esa necesidad vendrá de que todo el mecanismo fiscal vigente, en la forma de calcular los impuestos y de contabilizar los ingresos y egresos, está preparado en base a suponer que quien lo lleva a cabo es un particular, situación que motiva necesidades de inspección, reparos, reclamos, procedimientos y recursos de defensa, etc., incompatibles con la actividad de empresas públicas que no podrían ir contra decisiones del mismo Estado ni ser sujetas a las inspecciones y controles propios de los particulares, sino a los específicos de entes del Estado.

XIII. LOS ADMINISTRADORES DE LAS EMPRESAS

1. *El caso del petróleo*: dispone la Ley de 1975 que "los directivos, administradores, empleados y obreros de las empresas y por tanto de Petróleos de Venezuela, no serán considerados funcionarios o empleados públicos, pero que sin perjuicio de esa situación se le aplicarán a los directivos y administradores las disposiciones de los Arts. 123 y 124 de la Constitución".

La primera de tales normas se refiere a la prohibición de ejercicio simultáneo de más de un destino público remunerado y la segunda a la incapacitación de quienes estén al servicio de la República para celebrar contrato alguno con entes públicos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro.

En esa forma se establece con claridad, con respecto a los directores y administradores de tales empresas:

A) Sin ser funcionarios públicos son servidores de la República.

- B) No pueden celebrar contrato alguno con entes públicos.
- C) No pueden ejercer destinos públicos remunerados.

2. *El caso del hierro*: en el caso del hierro debe distinguirse entre la situación de la CVG y la de la empresa o empresas que ella cree. Sobre la Corporación Venezolana de Guayana es evidente que sus directivos son funcionarios públicos con todas las derivaciones que ello significa. Pero sobre las empresas que cree la Corporación en ejecución a lo previsto en el Decreto 580, la situación es diferente. Debería existir respecto a ellos una norma similar a la del Art. de la Ley de 1975 para las empresas petroleras estatales y es muy posible que una interpretación integral y extensiva de la situación lleve a concluir que aun faltando la norma expresa debe aplicarse una situación jurídica similar.

XIV. EL OBJETO DE LAS EMPRESAS

Como quiera que el sistema de la nacionalización no respondió a un sistema armónico sino que atendió a las diversas circunstancias del hierro y del petróleo, es útil hacer distinciones:

1) *El hierro*

La atribución a la Corporación Venezolana de Guayana de la materia está dentro del objeto general fijado a ese ente público por su Decreto Orgánico tanto en forma general (Art. 7), como en aquellas normas que se refieren al manejo de la industria del hierro y del acero (Arts. 29 y 30). La empresa Ferrominera del Orinoco, constituida en ejecución del Decreto 580, se convierte así en una de las actividades de la CVG, en tanto en cuanto ella tiene atribuida la función específica de llevar a cabo estas labores.

2) *El petróleo*

La situación es distinta: el Estado creó una empresa específica, Petróleos de Venezuela, para llevar a cabo las labores que se reservó. Le dio forma de compañía anónima y en ella distingue:

A) Funciones específicas: la coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás empresas estatales petroleras (Art. 6, base segunda).

B) Funciones propias: cumplir y ejecutar la política que en materia de hidrocarburos dicte el Ejecutivo Nacional (Decreto 1.123, Art. 1).

C) Funciones generales: las señaladas en la cláusula segunda del Título 1 del Art. 2, del Decreto creador, en tanto en cuanto no están comprendidas en las dos anteriores.

D) Funciones encomendadas: el legislador ha confiado a Petróleos de Venezuela después de su creación nuevas actividades, por ejemplo, el control de la industria petroquímica (véase Ley de 1977) y la implementación y ejecución de los complejos petroquímicos de Paraguaná y de Oriente (Decreto 1389).

XV. SISTEMAS DE CONTROL JERARQUICO Y DE AUTOCONTROL

Es un principio general en materia administrativa que el órgano superior debe controlar las actividades del órgano inferior, control que abarca la totalidad de las actividades y en las cuales el subalterno debe acomodar su conducta a las disposiciones del que le sigue en jerarquía.

Ese principio ha sido adoptado por la legislación vigente relativa al funcionamiento de la Administración Pública centralizada, con las siguientes normas:

1º Es deber y atribución de cada ministro "orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio", sin perjuicio de otras funciones contraloras (Art. 20, numeral 1º LOAC).

Estando la actividad de las industrias nacionalizadas atribuidas al Ministerio de Energía y Minas, deberá el Ministro del ramo ejercer esa facultad, en términos generales y en la medida en que el Presidente de la República le instruya a él.

2º Es también deber y atribución de cada ministro ejercer sobre los Institutos Autónomos adscritos al Ministerio las funciones de coordinación y control que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales de creación (Art. 20, numeral 11 LOAC).

La Corporación Venezolana de Guayana por su Decreto creador está adscrita al Presidente de la República, pero en tanto en cuanto tiene a su cargo las labores que le encomendó el Decreto 580, sus actividades deben estar sometidas al control del Ministro de Energía y Minas.

A lo anterior se une, como es lógico, el control que corresponde, en la industria del hierro, a la CVG sobre la empresa por ella creada para llevar a cabo las labores que se le encomendó por el Decreto 580 y en materia de hidrocarburos el control de Petróleos de Venezuela sobre las empresas de hidrocarburos.

No existe en la ley ninguna norma sobre la CVG y su control sobre "Ferrominera"; habrá que aplicar al caso los principios generales vigentes sobre la materia.

La actividad referente a las empresas de hidrocarburos sí ha sido objeto de una detenida consideración por el legislador y el poder reglamentario y que puede ser sistematizada así:

1) *Principio general de control*

La ley permite que el Ejecutivo Nacional, al crear las empresas que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de la actividad nacionalizada, "atribuya a una de ellas las funciones de coordinación, supervisión y *control* de las demás" (Art. 6, bases primera y segunda).

El Ejecutivo Nacional hizo uso de esa facultad y atribuyó a **Petróleos de Venezuela** las funciones de controlar la acción de las otras empresas en sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquiera otra actividad de su competencia en materia de petróleo y demás hidrocarburos. (Título I, cláusula segunda, Art. 2).

2) *Forma de ejercicio del control*

La función de control está atribuida al Directorio (número 5, cláusula vigésima séptima) unida a la de supervisar las actividades de las empresas afiliadas y en especial "vigilar que cumplan sus decisiones".

Se están manejando tres verbos de significado muy relacionado: controlar, supervisar y vigilar. Da la impresión que no se trata sino de tres modalidades de ejercer una misma función, la de atender a que la conducta de cada empresa se sujete a las finalidades que le fueron encomendadas.

En esa potestad de señalar a las empresas filiales cuáles son las actividades que deben desempeñar, está la esencia de la actividad controladora de **Petróleos de Venezuela**.

Por eso, al analizar sus distintas potestades, se pueden observar los campos que en esa materia le corresponde y que están relacionados con los distintos campos de la actividad: política, técnica y científica en materia de petróleo; política de formación de personal para la industria y política de comercialización del petróleo y demás hidrocarburos; en cada una de esas materias habrá "decisiones" de **Petróleos de Venezuela**

y luego la función de verificar si las empresas filiales han acatado o no esas decisiones.

A la función de control está unida la de coordinación de todas las empresas en los campos que señala la cláusula vigésima novena del capítulo V del Título III, del Decreto, a saber: exploración, producción, transporte, refinación, mercado interno, mercado externo y relaciones internacionales, investigación y producción ambiental, desarrollo de recursos humanos, relaciones industriales, materiales y equipos, administración y finanzas y otras necesarias.

En cada uno de estos campos debe procurar Petróleos de Venezuela que todas las distintas empresas actúen en forma "coordinada" y desde luego, el objetivo requiere poder ejercer oportunamente funciones de control para obligar a someter las labores de cada una a la acción general del conjunto.

A) *El control parlamentario*

Es una simple aplicación de los principios generales contenidos en la Constitución:

1) La Corporación Venezolana de Guayana, las empresas por ella creadas (Ferrominera del Orinoco), Petróleos de Venezuela y sus filiales, son parte de la Administración Pública. Están por tanto sometidas, en forma general, al control del Congreso en la forma prevista en el último párrafo del artículo 139 de la Constitución.

2) Los cuerpos legislativos y sus comisiones pueden realizar sobre la actividad de las empresas que llevan a cabo las actividades nacionalizadas "las investigaciones que juzguen convenientes" y tienen facultad para conocer tanto las declaraciones que presenten las personas que llamen a comparecer ante ellas, como los documentos y otras informaciones que sobre el caso requieren (Art. 160 de la Constitución).

3) El Ministro de Energía y Minas debe dar cuenta razonada y suficiente al Congreso, en su Memoria anual, sobre la gestión de la actividad de explotación del hierro y del petróleo y demás hidrocarburos y de los planes para el año siguiente en esas materias (Art. 197 de la Constitución).

4) El Presidente de la República debe dar cuenta anual al Congreso de su Mensaje, de los aspectos políticos y administrativos de su gestión en lo que se refiere al manejo de las actividades nacionalizadas y expli-

car, dentro de los lineamientos del Plan de la Nación, la porción que en dicho Plan corresponde al tema de las mismas actividades.

No hay, por tanto, ningún aspecto de la actividad de las actividades nacionalizadas que no pueda o no deba ser conocido por el Congreso. La intervención de éste puede llegar hasta el voto de censura al Ministro de Energía y Minas por la gestión de las actividades nacionalizadas, que puede acarrear la remoción del ministro y su enjuiciamiento si la mayoría de la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes lo acuerda (Art. 153). De acuerdo con los principios generales de la Constitución el Ministro responde de sus actos, aun en el caso de que obre por orden expresa del Presidente y de que de los actos acordados en Consejo de Ministros sólo le libera de responsabilidad el haber salvado oportunamente su voto (Art. 196).

B) *La intervención de la Contraloría General de la República*

La calificación de Instituto Autónomo para la Corporación Venezolana de Guayana y de "empresas estatales" para las creadas en orden a llevar a cabo las actividades nacionalizadas, determina que estén sometidas al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República, en los términos señalados en la Ley Orgánica que la rige y que en resumen pueden catalogarse así:

1) Respecto a la CVG:

i) La Contraloría puede practicar intervenciones periódicas o constituir en ella unidades permanentes de control.

ii) Puede establecer modalidades de control preventivo si acaso no se acatan sus recomendaciones y observaciones o si, en acuerdo con el Presidente de la República, requiere la salvaguarda del interés público.

iii) Puede formular reparos si evidencia irregularidades que causen perjuicios pecuniarios.

iv) Debe recibir un balance general, sus estados de ganancias y pérdidas y de ejecución presupuestaria y el análisis de sus cuentas.

v) Puede evaluar su gestión financiera.

vi) Debe informar de sus resultados al Congreso y al Ejecutivo Nacional.

2) Respecto a todas las empresas que llevan a cabo las actividades nacionalizadas, la Contraloría puede:

i) Practicar auditorías.
 ii) Ejercer funciones de control de gestión para determinar si la actividad de las referidas empresas es adecuada a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieran sido señalados.

3) Respecto a todas las entidades que tienen la labor de llevar a cabo las actividades nacionalizadas, la Contraloría puede:

i) Efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros.

ii) Efectuar investigaciones de cualquier naturaleza y con todo ello puede determinar:

i) El costo de los servicios.

ii) Los resultados de la gestión administrativa.

iii) La eficacia con que operen todas esas entidades.

Toda la actividad de los entes públicos que lleven a cabo las actividades nacionalizadas está por tanto sometida al control de la Contraloría General de la República.

Debe destacarse la diferencia específica que hay entre el tipo de control, estrictamente fiscal, que existió en nuestra anterior legislación y el que regula la vigente ley. No se trata sólo de cuestión contable y financiera de precisar la forma cómo los dineros públicos se han gastado conforme a las previsiones de la ley, sino de determinar, mediante el examen del costo de los servicios y de la eficacia de la acción controlada, si mediante ella se logra el grado de adecuación de los resultados a lo previsto en el Plan de la Nación y a las decisiones políticas adoptadas oportunamente para la ejecución de dicho plan.

Esta información, transmitida al Presidente de la República y al Congreso, permitirá a los mismos efectuar las correcciones necesarias, adoptar las oportunas medidas y darse cuenta de si la actividad nacionalizada está llevándose a cabo dentro de la situación, previsiones adoptadas en su momento.

La gestión de la Contraloría no impide sino complementa las que pueden corresponder a los demás organismos de control que hemos señalado anteriormente.

XVI. REGIMEN PRESUPUESTARIO DE LOS ENTES PUBLICOS QUE LLEVAN A CABO LAS ACTIVIDADES NACIONALIZADAS

Tanto por disposición expresa de las normas jurídicas que las rigen (Art. 7 de la Ley de 1975 y Art. 3 del Decreto 580), como por

virtud de las precisiones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (Art. 1, numerales 1 y 3), el proceso presupuestario de los entes públicos que llevan a cabo, ya sea como instituto autónomo (CVG), ya como empresas del Estado (Petróleos de Venezuela, Ferrominera del Orinoco y las compañías subsidiarias de ambas), está sujeto a las normas de esa ley.

Recuérdese que esta ley, por su carácter de "orgánica", es de aplicación preferente sobre otras normas contenidas en leyes especiales.

Puede distinguirse principios generales del régimen presupuestario y normas especiales para el caso que estudiamos.

1) *Principios generales*

a) El presupuesto de cada uno de esos entes debe expresar la forma que está prevista para captar y asignar recursos en orden al cumplimiento de las metas que cada uno de ellos tiene asignadas en el Plan de la Nación. A tal efecto debe seguir las orientaciones que determine el Plan Operativo Anual, en el cual el Ejecutivo Nacional tiene que haber determinado las actividades que dentro de las previsiones del Plan de la Nación deben ser ejecutadas en el año correspondiente.

b) El presupuesto debe señalar los ingresos y los gastos, sin que los segundos excedan a los primeros. Los ingresos deben estar discriminados por sus distintas fuentes.

c) El presupuesto debe estar dividido en programas y proyectos, en cada uno de los cuales tiene que describirse su relación con las políticas contenidas en el Plan de la Nación, así como deberán estar definidos los objetivos y metas para el ejercicio respectivo, todo ello dentro del denominado sector de energía y minas de la planificación nacional.

d) El presupuesto debe indicar la unidad administrativa responsable del cumplimiento de cada meta, programa o proyecto.

Todos estos principios, de carácter general, ponen de relieve con toda claridad la inmediata relación entre la actividad de los entes públicos que llevan a cabo las actividades nacionalizadas y el resto de la actuación administrativa del país. Ellos forman parte de la Administración Pública, recibirán recurso (si los necesitan) para realizar sus actividades y tales actividades deberán estar contempladas en el Plan de la Nación, relacionadas con las demás a cargo del Estado.

2) *Disposiciones especiales*

a) La actuación presupuestaria de los entes públicos que lleven a cabo las actividades nacionalizadas, debe estar de acuerdo con “los lineamientos de la política sectorial” que les imparta el Ministro de Energía y Minas.

La decisión política correspondiente no es por tanto facultad del propio ente sino del Ministro como órgano del Presidente de la República. El ente ejecuta esa política.

El régimen presupuestario es quizá la forma práctica más importante de expresar ese principio que tiene carácter general.

b) El proyecto de presupuesto, aparte de ser elaborado conforme a las instrucciones que imparta la Oficina Central de Presupuesto, debe ser aprobado por el Ministro de Energía y Minas, como ratificación de su autoridad política sobre los mismos. Posteriormente, antes de ser sometidos al Congreso, tienen que recibir la aprobación definitiva del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

c) Cuando se trata de empresas estatales el Ejecutivo debe verificar, antes de aprobar el presupuesto respectivo, el grado de adecuación del mismo en cuanto a la forma de lograr objetivos, metas y programas propios y los del Plan de la Nación.

d) El Ejecutivo Nacional debe decidir sobre el monto de las utilidades que deberán ser ingresadas al Fisco Nacional y la oportunidad de su entrega.

e) Cuando las circunstancias lo aconsejen, el Presidente de la República puede limitar determinados programas o proyectos de las empresas y señalar los gastos de operación o de inversión que quedarán afectados.

El régimen presupuestario de estos entes públicos, los coloca bajo la dependencia directa del Presidente de la República en cuanto a la fijación de la política que deben seguir, la imposición de formas de actuar acordes con los lineamientos del Plan de la Nación, el control permanente sobre la ejecución de programas y proyectos y la colecta de las utilidades líquidas en beneficio del Fisco.

Estos entes públicos son por lo tanto medios de acción para el logro de recursos que serán destinados a los fines y metas señalados en el Plan de la Nación, bajo la suprema dirección del Presidente de la Repú-

blica, como Jefe del Poder Ejecutivo y por órgano del Ministerio de Energía y Minas.

Este aspecto pone de relieve la transformación habida en el Estado venezolano, con el proceso de nacionalización, al incorporar a los medios de gobierno del Presidente de la República un nuevo y poderoso instrumento (los entes de que se viene hablando) como medio para el logro de los objetivos determinados por el mismo Presidente en el Plan de la Nación y la nueva ubicación que corresponde al Ministro de Energía y Minas como medio y órgano del Presidente en esas labores.

El Ministerio de Energía y Minas, de simple inspector técnico de la actividad de explotación de minerales y de hidrocarburos, como lo era fundamentalmente antes de la nacionalización del hierro y del petróleo, se convierte así en el instrumento fundamental de gobierno del Presidente de la República.

XVII. USO DEL CREDITO PUBLICO POR LOS ENTES QUE LLEVEN A CABO LAS ACTIVIDADES NACIONALIZADAS

Por expreso mandato de la Ley Orgánica de Crédito Público (Art. 2, numerales 1, 2 y 3), todos los entes públicos están sujetos a las normas de dicha ley en las operaciones de crédito público que puedan realizar.

En general, se considera como de crédito público el asumir obligaciones por entes públicos cuyo cumplimiento esté previsto para ejercicios fiscales distintos del corriente.

El uso del crédito público por los entes públicos está sujeto al control superior del Presidente de la República, quien en Consejo de Ministros debe aprobar toda operación de esta naturaleza para que tenga validez, supuestas además las autorizaciones complementarias del Congreso, mediante ley, y la opinión que debe expedir el Banco Central de Venezuela.

El régimen de crédito público en cuanto a los entes que tiene a su cargo llevar a cabo las actividades nacionalizadas, tienen dos modalidades que lo diferencian del régimen general. Una que el sistema aplicable a la CVG, que es el ordinario previsto en la Ley Orgánica de la materia. Otro es el específico de las empresas creadas, tanto por la CVG, conforme al Decreto 580, como por el Ejecutivo Nacional en la forma prevista en la Ley de 1975. Para estas últimas, no se aplica el régimen de la Ley de Crédito Público (parágrafo único de su Art. 50), en tanto en cuanto las operaciones respectivas no estén avaladas o garantizadas

en alguna forma por la Nación. Tales operaciones estarán dentro de las que deben estar contempladas en su sistema normal de actuación y previsto en los respectivos presupuestos y sometido al mecanismo de aprobación propio de los presupuestos señalados y que ya ha sido estudiado.

XVIII. ESPECIAL JURISDICCION JUDICIAL PARA LOS ENTES PUBLICOS
QUE LLEVEN A CABO LAS ACTIVIDADES NACIONALIZADAS

Ha querido el legislador que las cuestiones judiciales que puedan originar actividades nacionalizadas, no estén sometidas a la jurisdicción ordinaria, sino a otra especial regulada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La razón tenida para ello es simple: es lógico que la actividad fundamental de carácter económico que el Estado realiza esté amparada por los privilegios de que goza el Estado mismo, ya que quien realiza tales actividades es el Estado mismo y los medios que él utiliza para llevarlas a cabo únicamente son simples instrumentos administrativos que no alteran la esencia de la actividad estatal. Es a través de ellos como actúa el Estado venezolano, no otro diferente.

Por esa situación fue sugerido al legislador y aceptado por éste que las acciones de cualquier naturaleza que se propongan contra los entes públicos referidos (la Corporación Venezolana de Guayana y las empresas estatales que llevan a cabo las actividades nacionalizadas) queden sometidas:

a) A la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, cuando la cuantía exceda de cinco millones de bolívares y su conocimiento no esté atribuido a otra autoridad (Ley Orgánica de esa Corte, Art. 42, numeral 15, en concordancia con Art. 43).

b) A la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuando la cuantía exceda de un millón de bolívares y no llegue a cinco, e igualmente el conocimiento de la causa no esté atribuido a otra autoridad (Art. 185, numeral 6°).

c) A los Tribunales a los cuales corresponda la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía no exceda de un millón de bolívares y tampoco su conocimiento sea de la competencia de otra autoridad (Art. 182, numeral 2°).

En todos estos casos se aplicará el procedimiento propio del juicio ordinario:

a) En una única instancia cuando corresponda su conocimiento a la Corte Suprema de Justicia;

b) Si la materia es propia de los otros dos Tribunales, cuando conozca en Primera Instancia la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo irá en apelación a la Corte Suprema de Justicia (Art. 185, *in fine*), pero si en Primera Instancia ha conocido uno de los otros Tribunales que tengan atribuida la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá en apelación la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Art. 181 *in fine*).

XIX. LA REGULACION INTERNACIONAL DE LA ACTIVIDAD PETROLERA

Entre los días 10 y 14 de septiembre de 1960 se reunió en Bagdad una Conferencia, integrada por representantes de Irak, Irán, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela, todos países productores y exportadores de petróleo y que tenían y continúan teniendo programas, necesarios para su desarrollo, financiados con las entradas derivadas de la explotación y exportación de petróleo y que además cuentan, en alto grado con el petróleo, para poder financiar sus presupuestos de gastos anuales.

Esa situación fue considerada como unida a otras dos, igualmente graves: la una que en las condiciones tecnológicas del mundo para poder mantener y mejorar niveles de vida se depende del uso del petróleo como fuente de energía; la otra que el petróleo es una riqueza precedera, que se agota con el uso y que debería ser paulatinamente reemplazada.

En tal estado de cosas se hizo evidente que cualquier alteración en los precios del petróleo afectaría, necesariamente, a la ejecución de los programas mencionados y causaría también graves perjuicios a todas las naciones consumidoras del producto.

Lo enunciado se estimó agravado por el hecho de que por estar la explotación del petróleo en manos de compañías multinacionales, las modificaciones ya efectuadas por ellas en los precios del producto alteraban los intereses de los países productores en forma incompatible con su soberanía.

Se planteó así un problema de suma gravedad, ante el cual los países presentes en la reunión decidieron:

1. Crear un sistema que, mediante la regulación de la producción, atienda a las siguientes finalidades:

- a) Asegurar una entrada estable a los países productores.
- b) Asegurar un abastecimiento eficiente, económico y regular de petróleo a las naciones consumidoras.

c) Asegurar una justa ganancia para su capital a quienes invierten en petróleo.

2. Comprometerse a una conducta unánime y coordinada de los países presentes para evitar cualquier situación de orden particular que pudiere ser creada fuera de ellos para impedir los efectos del sistema previsto.

3. Formar un organismo permanente, la Organización de Países Exportadores de Petróleo, para consultas regulares entre sus miembros, unificación de sus políticas y adopción de actitudes coincidentes ante los problemas planteados a la reunión, todo para salvar sus intereses individuales y colectivos.

La decisión produjo graves consecuencias en el orden jurídico internacional y que iban a transformar la posición de los países en desarrollo frente al conjunto de los países industrializados, al ser tratado el tema bajo sus dos modalidades posibles: el derecho en sí de crear organizaciones como la OPEP y las posibilidades de acción de ese tipo de organizaciones.

La organización, una vez creada, tuvo necesidad de ordenar su régimen interno, normas contenidas en sus Resoluciones II-5 y II-6, adoptadas entre el 15 y el 21 de enero de 1961. En ellas se distinguieron dos cuerpos plurales, uno denominado La Conferencia, integrada por representantes de los países miembros y que deberá reunirse dos veces por año, preferentemente en las capitales de los países miembros (u otro sitio aconsejable), y la Junta de Gobernadores, designados por la Conferencia, a razón de un Gobernador y su suplente por cada país, uno de los cuales tendrá el carácter de Presidente, designado por la Conferencia para períodos de dos años y con la doble función de Secretario General de la Organización y su representante legal. Esta Junta de Gobernadores tiene un carácter permanente y debe reunirse al menos cada tres meses. Se hace notar que mientras la Conferencia debe actuar por unanimidad, la Junta de Gobernadores necesita mayoría simple.

La Secretaría General dispondrá de personal con el carácter de funcionarios internacionales y de departamentos de carácter técnico, de administración y de relaciones públicas. En el primero de los departamentos existen secciones geológicas, de producción, de mercado, jurídicas y financieras.

La OPEP ha dedicado su actuación a ir estudiando la situación del mercado petrolero en el mundo para adoptar medidas, que aplicadas unánimemente por sus miembros, permitan obtener los fines persegui-

dos. Esas medidas han sido el control de la producción, la fijación de los precios y la creación de sus fuentes informativas suficientes para la mejor preparación de lo que fuera a ser decidido.

Paulatinamente los estados miembros de la OPEP han ido adoptando, cada uno dentro de su propia estructura jurídica, resoluciones encaminadas a nacionalizar la industria de producción del petróleo, con cuyas medidas se facilita al máximum la capacidad del Estado para llevar a cabo el ejecutar las decisiones de la OPEP.

Conviene hacer notar que la OPEP no es un organismo especializado de las Naciones Unidas, sino propio de sus países miembros; por tanto, no está sujeto al control de la Asamblea General ni del Consejo de Seguridad. Tampoco es necesario a sus miembros someter sus diferencias internas a la Corte Internacional de Justicia y según la doctrina más generalmente admitida, la OPEP como tal no podría ser parte en ninguna controversia ante la misma Corte. Por razones adicionales de orden político más que jurídico, no parece probable que los miembros de la OPEP estén interesados en someter los problemas propios de la organización al Tribunal Internacional.

Se debe advertir, por último, que la Carta de los Derechos y Deberes económicos de los Estados, en su Art. 5 reconoce el derecho de todos los Estados productores de materias primas de asociarse para el logro de sus fines propios de desarrollo y exige a los demás Estados el reconocer ese derecho, absteniéndose y abstenerse de adoptar medidas económicas y políticas que lo puedan limitar.

En la práctica tenida hasta ahora, la representación de Venezuela en la Conferencia de la OPEP la ha tenido el Ministro que actualmente se denomina de Energía y Minas (antes de Minas e Hidrocarburos), situación que si bien podía ser no del todo clara bajo el régimen del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, quedó definida en la Ley Orgánica de la Administración Central, conforme a la cual la representación de la República en organismos internacionales, conferencias y cualquiera otros actos internacionales, corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores, "a menos que el Presidente de la República encargue la representación a otro Ministro o funcionario público" (Art. 25, numeral 1).

Como quiera que el Gobernador correspondiente a Venezuela no es designado por el Gobierno venezolano sino por la Conferencia, no se plantea el problema de si debe o no ser aplicada la designación a dicho funcionario el dispositivo constitucional conforme al cual los Jefes

de las misiones permanentes venezolanas deben contar con la previa autorización del Senado.

El Gobernador por Venezuela no tiene por tanto el carácter de Jefe de Misión, lo cual no impide que si el Gobierno venezolano lo tiene a bien le confiera el rango de Embajador.

Las resoluciones de la Conferencia se han venido publicando en la *Gaceta Oficial* de la República, contenidas en una Resolución del Ministerio antes de Minas e Hidrocarburos y hoy de Energía y Minas. Se ha interpretado, al parecer, que tales actos son de los llamados "ordinarios" en las relaciones internacionales y que por tanto, conforme al Art. 128 de la Constitución, requieren aprobación por ley del Congreso.

En la estructura actual derivada de la nacionalización de la industria del petróleo y la creación de Petróleos de Venezuela, esta compañía, en su actuación internacional en el mercado petrolero y en el control que debe ejercer sobre la explotación petrolera en el país, debe ser ejecutora de la política que en la Organización de Países Exportadores de Petróleo hubiere aceptado el Ejecutivo Nacional: recuérdese que al ser creada dicha empresa, fue señalado como cometido suyo "cumplir y ejecutar la política que en materia de hidrocarburos dicte el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro de Energía y Minas". La política puede derivarse de decisiones internas o de ejecución de acuerdos de la OPEP.

XX. LA REGULACION INTERNACIONAL DE LA EXPLOTACION DEL HIERRO

Los países en desarrollo productores de hierro no controlan la mayoría de la producción mundial de ese mineral, ya que parte importante y decisiva en esa producción corresponde a Suecia, Canadá y Australia.

Esa razón, unida al hecho de que sus diferentes volúmenes de existencia y los niveles distintos de explotación, condicionan actitudes políticas diferentes en lo que a precios se refiere, han impedido la creación de una Organización Internacional de Países Productores de Hierro. Sólo se ha logrado, después de varios esfuerzos, llegar a la creación de un Comité Gubernamental Consultivo, en el cual se reúnen las informaciones mundiales sobre el material de hierro y que sirve de foro de conversación, trato y negociación entre los distintos productores. Los objetivos perseguidos van hacia la regulación de la producción mundial, la defensa de los precios, la regulación de los transportes internacionales de mineral y el estudio de la tecnología de su explotación y uso, y la transferencia de la misma para estar al alcance de los países en desarrollo.