

Comentarios Legislativos

AMBITO DE LA "RESERVA" ESTABLECIDA EN LA LLAMADA "LEY DE NACIONALIZACION"

José Urdaneta Pérez
Prof. de Finanzas Públicas
Universidad Central de Venezuela

I. INTRODUCCION

El Artículo 5º, aparte Unico, de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, dispone que el Ejecutivo Nacional, directamente o a través de entes de su propiedad, podrá celebrar convenios de asociación con entes privados en ejercicio de cualesquiera de las actividades señaladas en el Artículo 1º *ejusdem*, cuando así convenga al interés nacional y en casos especiales, siempre que la participación garantice el control por parte del Estado y la asociación tenga una duración determinada. Como requisito previo a la celebración del convenio de asociación, se establece la previa autorización de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta.

Al analizar las actividades a que se refiere el Artículo 1º de la Ley, que están reservadas al Estado, y en las que, para su ejercicio, el Ejecutivo Nacional puede celebrar convenios de asociación, encontramos: a) la exploración en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; b) la explotación, manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento de hidrocarburos; c) el comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas; y d) las obras que requiera el manejo de hidrocarburos.

Queda en estos dos Artículos expresado el objeto, no tan sólo de la Ley sino de la llamada nacionalización petrolera. Pero no se determina cuál será o es el ámbito de aplicación de tal nacionalización o en términos concretos, de la "reserva" que de determinadas actividades llevó a cabo el Estado.

Ante tal imprecisión e indeterminación por parte de la Ley, surge la pregunta, de si la asociación del Estado con una persona extranjera en el extranjero, queda o no sujeta a los términos de la Ley y, por ende, sometida al requisito previo de autorización de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta. El tratar de cernir los conceptos involucrados y establecer una respuesta coherente, sostenible y con fundamento jurídico nos lleva a analizar: cuál es el fundamento constitucional de la nacionalización, cómo debe entenderse el principio de territorialidad que aparece inmerso en todo el planteamiento, cuáles fueron las actividades reservadas, cómo el Artículo 5º supone una excepción al principio general, para, por último, establecer una conclusión lógica sobre el asunto.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos contiene una declaratoria genérica de utilidad pública y de interés social de las actividades que, como reservadas al Estado, hemos señalado. Tal declaratoria no hace sino repetir la ya existente de la Ley de Hidrocarburos. Además, resulta interesante recalcar que las actividades que fueron "reservadas" al Estado son las mismas que la Ley de Hidrocarburos declaraba como de utilidad pública; esto aunque meramente referencial nos da una idea de cuál fue la intención del legislador en cuanto a la reserva misma.

Tal como ya hemos indicado la Ley Orgánica mencionada "reserva" al Estado por razones de conveniencia nacional toda una serie de actividades, "en los términos señalados por esta Ley".

Ahora bien, toda actuación del Estado a través de cualquiera de sus órganos debe y tiene que tener un fundamento sea legal o constitucional. En tal sentido, el Artículo 97 de la Constitución Nacional dispone:

"No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control. La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado".

Si analizamos el artículo antes transcrito, en la parte que nos interesa, vemos que la Constitución establece la posibilidad de "reservar" determinadas actividades al Estado por razones de conveniencia nacional, lo que explica la redacción utilizada en el Artículo 1º de la Ley Orgánica: "se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional...". No debería existir duda alguna sobre el hecho de que el Artículo 97 mencionado es el fundamento de la "reserva" llevada a cabo por el Estado. Deliberadamente y quepa aquí la aclaratoria, se ha evitado establecer que el Artículo 97 sea el fundamento de la llamada "nacionalización" porque, aun cuando ello pudiera aceptar severas críticas, tal idea o expresión no puede ser aceptada dentro del esquema jurídico y práctico que guió la acción del Estado. Hablar de nacionalización no sería más que un eufemismo. Simplemente y de acuerdo a la norma constitucional el Estado se reservó el ejercicio de determinadas actividades. Conforme al criterio generalmente aceptado, la "Nacionalización" tendría por objeto convertir la propiedad privada en bienes, derechos o empresas de propiedad colectiva; por el contrario, la "reserva" tiene por finalidad prohibir a los particulares la realización de actividades en un determinado sector de la economía nacional. (Sobre este aspecto véase el "Estudio comparativo entre la nacionalización y la reserva, la expropiación, la confiscación, la requisición y el comiso, por Ana Elvira Araujo García y Magdalena Salomón de Padrón en el Vol. III. Tomo I del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, U.C.V. 1981).

La reserva desde el punto de vista constitucional abarca actividades industriales, explotaciones o servicios de interés público; con el fin de propender a la creación y desarrollo de una industria básica pesada. Tal como lo expresa Ambrosio Oropeza en su "Estudio sobre la Constitución de 1961", se "pone en manos del Estado la facultad de explotar y controlar directamente las riquezas naturales del país" y, además, la creación de una industria básica pesada "nunca podrá concederse al capital extranjero en términos que a éste corresponda la dirección de la empresa ni utilidades superiores a las que obtenga el Estado". Por su parte, Román J. Duque Corredor, en su trabajo sobre "El Derecho de la Nacionalización Petrolera", al preguntarse: "¿qué vendría entonces a ser la reserva?", responde: "Pues no sería otra cosa que la estatización de actividades de producción".

Las opiniones mencionadas y el texto constitucional, sugieren una "reserva" de actividades internas dado que solamente en ellas pudo haber pensado el constituyente al redactar la norma, además ello se deduce del fin perseguido con la "reserva": la creación y desarrollo de una industria básica, que sólo puede concebirse dentro del ámbito del territorio nacional.

A pesar de la conclusión a que hemos llegado, resulta conveniente analizar el principio de la aplicación del ordenamiento público dentro del ámbito de ejercicio de la soberanía del Estado; esto es, el principio de la territorialidad.

III. EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

El fundamento del principio que tratamos de determinar es el de que "todo orden internacional ha sido hasta nuestros días esencialmente territorial". (Afirmación de Raymon Aron, citado por José A. Zambrano Velasco en su trabajo sobre el "Uti Possidetis Juris de 1810" en *Estudios sobre la Constitución* Tomo I).

Sin entrar en la ardua y compleja tarea de definir qué se entiende por territorio, podemos en una primera aproximación establecer que la eficacia, vigencia y exigibilidad del ordenamiento jurídico del Estado, sobre un determinado territorio, está guiada por el concepto de soberanía. De manera tal que un determinado texto legal u ordenamiento jurídico se aplicaría solamente dentro del ámbito territorial o jurisdiccional sobre el que el Estado ejerza su soberanía, sin que pueda concebirse que un determinado Estado trate de exigir el cumplimiento de su ordenamiento jurídico en un territorio bajo la soberanía de otro Estado.

De lo expuesto podemos sacar en claro que el poder jurídico y el alcance efectivo de la soberanía coincide normalmente con la extensión territorial de un Estado y que en esa misma medida los sujetos ejercitan su actividad en la esfera de la competencia establecida por el ordenamiento jurídico. (Véase en tal sentido José A. Zambrano V., *Op. cit.*). Enlazando la conclusión a que se ha llegado en el punto anterior con el concepto que ahora se trata de delimitar, podemos afirmar que siendo la Constitución Nacional, al menos en el ordenamiento positivo venezolano, el texto de mayor jerarquía, no debería haber duda en cuanto a que la normativa o preceptos en ella contenidos se aplican de manera concreta a las situaciones de hecho ocurridas dentro del territorio que la propia Constitución define en su Artículo 7º y, en consecuencia, los derechos y restricciones en materia económica se refieren a hechos y actividades en el territorio nacional.

Por otro lado, el Artículo 8º del Código Civil establece que "la autoridad de la Ley se extiende a todas las personas nacionales o extranjeras que se encuentren en la República". Este artículo contiene de manera clara el principio territorialista, al menos así fue en su origen, aún cuando hoy en día con la norma del Artículo 26 del mismo código se encuentre mitigado al permitirse la aplicación de leyes extranjeras relativas al estado y capacidad de las personas, cuando ello es permitido por el derecho internacional privado. Tal excepción unida a la contenida en el Artículo 9º que establece que "las leyes concernientes al estado y capacidad de las personas obligan a los venezolanos, aunque residan o tengan su domicilio en país extranjero", en criterio de algunos autores patrios, haría pensar en el hecho de que no se mantuvo el principio de territorialidad; sin embargo, tales excepciones relativas solamente al estado y capacidad de las personas, no hacen sino reafirmar el principio general para todo otro tipo de actividades.

Para Aníbal Domínicí, el contenido del artículo es el más conforme al principio de soberanía nacional, porque comprende toda clase de leyes, tomando la palabra en su acepción más lata. Lorenzo Herrera Mendoza, señala que en su origen el artículo significó la territorialidad absoluta, mitigada hoy día en lo dispuesto en los Artículos 9 y 26, mencionados. Con tales opiniones coinciden Angel César Rivas y Luis Sanojo.

De manera pues que no cabe duda que la aplicación de la ley y, en general, del ordenamiento jurídico tiene en Venezuela una limitación de orden territorial, salvo por lo que se refiere al estado y capacidad de las personas.

Definido el concepto que nos ocupa, nos toca entrar de lleno en la determinación de las actividades reservadas y cómo ellas se ajustan al principio general que hemos esbozado.

IV. LAS ACTIVIDADES RESERVADAS

El Artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, reservó por razones de conveniencia nacional todo lo relativo a:

- 1) la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos;
- 2) la explotación de yacimientos de los mismos (petróleo, asfalto y demás hidrocarburos), la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento (debe entenderse de dichos hidrocarburos);
- 3) el comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y las obras que su manejo requiera.

Es de recordar que, salvo la reserva contenida en el punto 3, el artículo 1º mencionado repite lo establecido en el Artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos. Por otro lado, se debe puntualizar que la división en tres áreas, más o menos diferenciadas, de actividades reservadas al Estado se ha hecho en base a un análisis meramente gramatical de la disposición en cuestión.

Ahora bien, para comprender el ámbito de la reserva resulta necesario ahondar en el estudio de cada área de actividades.

1) *La exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos.* Se repite el formulismo del Artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos. Sobre el particular solamente es menester establecer que el dictado normativo resulta lógico, dado que sería inaceptable no sólo que se declarase como de utilidad pública y de interés nacional sino reservada al Estado, la exploración de otro territorio en busca de hidrocarburos. Se puede, entonces, afirmar que la reserva en esta primera área de actividades está referida y circunscrita al territorio nacional.

Antes de entrar al análisis de la segunda área de actividades reservadas, es necesario aclarar que para algunas personas, basándose en un análisis del artículo fundamentado en la redacción utilizada, la reserva tendría carácter territorial para la actividad de exploración, pero no para las otras. Esto por cuanto la precisión respecto al "territorio nacional" se refiere sólo a la exploración y no al resto de las actividades, entendiéndose entonces que las otras actividades reservadas no aceptan la limitación territorial. Sin embargo, el criterio expresado, que parecería a primera intención aceptable, no soporta un análisis pormenorizado tal como veremos a continuación.

2) En cuanto a la segunda área de actividades reservadas, es necesario separar cada especie para hallar una solución al respecto.

A) *La explotación de yacimientos de hidrocarburos.* Debe entenderse la explotación como actividad aparejada a la exploración. Además, la norma expresa: "la explotación de yacimientos de los mismos"; ahora bien, cuando se señala a "los mismos" indudablemente se está haciendo referencia al petróleo, asfalto y demás hidrocarburos cuya exploración está circunscrita al territorio nacional. De manera que la explotación de yacimientos de hidrocarburos aparece como una reserva de orden territorial.

B) *La manufactura o refinación.* Siguiendo el esquema que nos hemos trazado se trata aquí de la manufactura o refinación de las sustancias explotadas en el territorio nacional. En principio esta actividad debe considerarse como circunscrita en el ámbito territorial, aún cuando, aparentemente, podría sostenerse que la reserva abarca también la refinación o manufactura de petróleo venezolano, todavía propiedad del Estado, en el extranjero. Ahora bien, en primer lugar, debe estimarse que la refinación va unida a las operaciones de exploración y explotación, tal como las hemos entendido, por lo que la manufactura y refinación debe efectuarse en Venezuela, ello porque el objetivo de reservar determinadas actividades económicas al Estado es el de crear, en el país, una industria básica, en consecuencia la reserva abarcaría la

actividad de refinación en el país; en segundo lugar, de acuerdo a lo que se ha dejado sentado, el ordenamiento jurídico no tiene validez sino en el ámbito territorial sometido a la soberanía estatal, por lo que la reserva no podría incluir actividades efectuadas fuera del territorio nacional. Por otro lado, aun cuando con ello nos adelantemos en algo a nuestro planteamiento, tampoco sería contraria al objetivo previsto en el Artículo 97 de la Constitución Nacional, dado que bajo algunos supuestos para tener acceso a la comercialización de productos derivados de hidrocarburos en el extranjero, la única forma posible es la de efectuar la manufactura de productos en el exterior, sin que tal actividad se pueda considerar como incluida en la "reserva".

Por otro lado, aun cuando no podría decirse que sirvió de antecedente directo, el Artículo 28 de la Ley de Hidrocarburos se refiere a las concesiones de "manufactura y refinación", terminología usada en la Ley de Nacionalización, y donde se obligaba a los concesionarios a avisar al Ministro de Fomento (Energía y Minas) cuando decidían usar el derecho de refinar las sustancias explotadas, presentando el proyecto de las plantas que se proponían establecer; claro está en el país, porque de lo contrario no tendría sentido el dispositivo. En teoría tal fue el criterio seguido en la Ley de Nacionalización.

C) *El transporte por vías especiales y almacenamiento.* El tipo de transporte mencionado conlleva el almacenamiento, en el sentido de que generalmente se entiende por tal transporte el que se realiza a través de oleoductos que, de una u otra forma, desembocan en los lugares de almacenamiento. Es decir que, el transporte por vías especiales, (oleoductos, vías determinadas o cualquier otro medio que requiera la construcción de obras permanentes) comunica la unidad de explotación con la de almacenamiento, de donde se deduce que estando ambos puntos en el territorio, la vía de transporte lo debe estar también, por lo que la "reserva" aludida debe entenderse igualmente circunscrita al territorio nacional.

3) La última área de actividades reservadas es el *comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y las obras que su manejo requiera.*

En cuanto al comercio interior no cabe duda de que está limitado al ámbito territorial de aplicación de la Ley. Por lo que toca al comercio exterior, lo que se pretendió con la "reserva" fue que las ventas primarias de petróleo para la exportación fueren efectuadas directamente por el Estado; claro está, no se pretendió reservar al Estado el comercio exterior en un sentido amplio porque ello conduciría a una entelequia jurídica, sino mantener un control efectivo sobre el producto de la venta a terceros de nuestro petróleo. Es así como el Artículo 2º conlleva la reserva al establecer que "el comercio exterior de los hidrocarburos estará bajo la gestión y control exclusivos del Estado...". El Artículo 3º que consagra los objetivos esenciales de la gestión del comercio exterior, también confirma la aseveración hecha. El Artículo 4º, regula lo relativo a la captación y conservación de mercados directos de hidrocarburos venezolanos. Es decir, que la "reserva" lo que quiere establecer es que la venta internacional del petróleo venezolano no puede ser hecha sino por el Estado venezolano. En tal sentido, Román J. Duque Corredor, en su estudio sobre: "Límites de la reserva del comercio exterior de hidrocarburos", en *Libro Homenaje al Profesor A. Moles Caubet*, expresa: "...de acuerdo al texto legal, aquellas actividades u operaciones diferentes a las exportaciones, venta de hidrocarburos, no estarían comprendidas en la reserva del comercio exterior, cuando ocurran fuera de nuestras fronteras, tales como las reventas internacionales en diferentes países o las reventas a otros Estados, porque no serían propiamente exportaciones, a tenor del texto legal...".

La conclusión a que pudimos llegar en este punto se trasluce del párrafo antes transcrito.

Por último y en relación al contenido integral del Artículo 1º de la "Ley de Nacionalización", a fin de establecer el ámbito de la reserva, de acuerdo a todo lo que hemos expuesto no cabría duda de que la misma tiene un carácter territorial.

El criterio contrario, podemos resumirlo, siguiendo a Román J. Duque Corredor, en su trabajo antes indicado, de esta forma: "...el legislador, al señalar las actividades objeto de la reserva en favor del Estado, *las circunscribe al territorio nacional*, como en el caso de la exploración y de la explotación de sus yacimientos, o *las vincula al petróleo venezolano* que sea propiedad del Estado o de sus empresas...". Ahora bien, tal afirmación no significa o al menos no es suficiente para sostener, que cuando la "reserva" sea en razón de la vinculación del petróleo venezolano, la misma se pueda concebir fuera del territorio nacional. En este sentido el legislador no fue original sino que copió la fórmula de la Ley de Hidrocarburos, que en ningún momento se planteó la posibilidad de actividades fuera del territorio nacional. Por lo demás, la lógica obligó a circunscribir la exploración en busca de petróleo al territorio nacional, pero no significa que todas las demás actividades reservadas no estén también limitadas al territorio nacional. Acceder en lo contrario, ajustándonos a la redacción de la norma, nos haría caer en el absurdo de que la explotación de yacimientos es una actividad reservada al Estado aún cuando se lleve a cabo fuera del territorio nacional. El autor antes citado fuerza su argumento cuando expresa que el legislador circunscribió la reserva al territorio nacional "como en el caso de la exploración y de la explotación", cuando de seguir su planteamiento basado en una interpretación gramatical del Artículo 1º, hubiese llegado a la conclusión de que tal limitación territorial es sólo aplicable a la exploración.

De otra parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica sometido por el Ejecutivo a la Consideración del Congreso Nacional el 11 de marzo de 1975, en la parte que interesa a nuestro estudio, expresa:

"En dicho proyecto se contempla la reserva al Estado de la actividad relacionada con la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, una etapa intermedia que requiere la especial vigilancia por el Estado de *las actividades de los concesionarios...*".

Ahora bien, lo que se quiso "reservar" fueron las actividades de las concesionarias, pero solamente las que llevaban a cabo como tales, es decir, dentro del territorio nacional. No podía pensarse en que pudiera reservarse actividades realizadas fuera del territorio nacional.

La conclusión a que se llega luego de analizar las actividades "reservadas" y el sentido que para la época tuvo tal declaratoria, es que el objetivo de la pretendida "nacionalización" fue el de dejar en manos del Estado las actividades desarrolladas por las, para la época, concesionarias de hidrocarburos, quienes las ejercían en virtud de la autorización dada por el Ejecutivo. Tal mecanismo autorizatorio se limitaba a actividades dentro del territorio nacional, luego la "reserva" no pudo ir más allá, ni tampoco estuvo en la mente del legislador o de los proyectistas el regular actividades fuera del territorio nacional, dado que lo que se planteó para tal momento era la asunción efectiva por parte del Estado de las actividades que bajo el sistema de concesiones desarrollaban compañías foráneas o venezolanas distintas del Estado venezolano.

Sin embargo, a pesar de que conforme al "Informe de la Comisión Permanente de Minas e Hidrocarburos", de fecha 2 de junio de 1975, el alcance de la "reserva" es *integral*, dado que deja al Estado lo relativo a las diversas fases de la industria, el Artículo 1º de la Ley Orgánica, establece dicha "reserva" "*en los términos señalados por esta Ley*".

El análisis de tal "excepción" nos lleva al estudio del Artículo 5º de la Ley, que a tantas interpretaciones ha dado lugar y que resulta necesario tocar para dar una respuesta cabal a la pregunta que ha dado origen a este trabajo.

V. EL ARTICULO 5º DE LA LEY ORGANICA DE "RESERVA"

"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, pudiendo celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de su funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas.

En casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán, en el ejercicio de cualquiera de las señaladas actividades, celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fije, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes".

La primera parte del artículo antes transcrito nos interesa en tanto en cuanto, establece que el Estado ejercerá las actividades señaladas en el Artículo 1º (las que conforman la "reserva") directamente o a través de entes de su propiedad. Ahora bien, pareciera que se trata aquí de referirse a las actividades sin tomar en consideración su carácter de "reservadas". Sin embargo, al disponer que el Estado las ejercerá directamente o a través de entes de su propiedad, está volviendo sobre la idea de la "reserva" al Estado de tales actividades.

La segunda parte del artículo, prevé que en "casos especiales y cuando así convenga al interés público", el Estado podrá celebrar convenios de asociación con entes privados para el ejercicio de "las señaladas actividades", que no podrán ser otras que las "reservadas" conforme al Artículo 1º.

Ahora bien, si tales asociaciones son posibles o no, no es tema de discusión dada la claridad de la norma legal. Lo que se plantea es cuáles son las actividades sometidas a tal previsión y cuándo procede la autorización de las cámaras que, como condición previa, se exige.

La conclusión a que se llega es que las actividades son aquellas que, declaradas "reservadas", se indican en el Artículo 1º, con la limitación territorial que hemos indicado. Luego, el requisito previo establecido será necesario en el supuesto de asociaciones con entes privados para desarrollar actividades en el territorio nacional. Dado que las actividades desarrolladas fuera del territorio nacional al no estar comprendidas dentro de la reserva no quedarían incluidas en el supuesto del Artículo 5º de obtener la previa aprobación del Congreso.

A pesar de la conclusión expresada, resulta necesario, aclarar la situación que ha dado origen a la polémica sobre la interpretación del Artículo 5º. En tal sentido, debe aclararse que el texto del artículo contenido en la Ley se corresponde con el texto del proyecto presentado por el Ejecutivo Nacional a la consideración del Poder Legislativo. Ahora bien, dicho artículo antes de su aprobación definitiva fue objeto de múltiples modificaciones y proposiciones concretas de las distintas organizaciones políticas del país, sin que en definitiva ninguna haya sido aceptada, quedando la norma como originalmente fue presentada.

En general, las modificaciones tendían a incluir en la norma, casuísticamente, los supuestos en que el Estado podría asociarse tanto en el exterior como en Venezuela

y los objetivos que perseguía. En tal sentido, tanto la modificación propuesta por la Comisión de Minas e Hidrocarburos como la propuesta por el partido U.R.D., establecían que "en las actividades cuya ejecución haya de tener lugar fuera del ámbito territorial de la soberanía del Estado Venezolano" se podrían efectuar asociaciones con entes privados o gubernamentales de otros países para los siguientes objetivos: 1) el transporte internacional desde puertos venezolanos; y, 2) la instalación o compra total o parcial de los complejos de extracción o refinación localizados en territorios de otras naciones. Tales asociaciones quedaban sometidas a la previa aprobación de las cámaras en sesión conjunta. Por otra parte, otras organizaciones políticas (COPEI, MAS, MEP) propusieron textos para regular en detalle las asociaciones a que alude el Artículo 5º. En tal sentido COPEI, proponía: que tales asociaciones no podrían efectuarse para actividades vinculadas con el desarrollo de la Faja Petrolífera del Orinoco; y, que tales asociaciones no se podrían someter a la consideración del Congreso hasta tanto no se aprobase la "Ley de Bases y Normas para la celebración de Convenios de Asociación". El MAS, por su parte, proponía un Artículo 5º con una redacción bastante extensa y con un contenido sumamente rígido en su concepción.

La redacción detallada y amplia del Artículo 5º, como se ha dicho, fue rechazada y aprobada la proposición original del Ejecutivo Nacional. Sobre el particular el Dr. Gonzalo Barrios expresó que las proposiciones formuladas caen dentro del terreno de lo casuístico y particular y que el artículo propuesto por el Ejecutivo Nacional y aprobado, es mucho más amplio y permite al Gobierno y al Congreso actuar con mayor agilidad y flexibilidad cuando el interés nacional así lo requiera. (Véase Informe de la Comisión de Minas e Hidrocarburos del Senado. Diario de Debates, página 616).

En nuestro criterio si se hubiera querido lo expresado en las distintas proposiciones del Artículo 5º, se hubiese modificado su contenido. De manera que al aprobar la norma tal como se previó originalmente se estaba aceptando el planteamiento hecho, como se rechazaron los contenidos en las proposiciones de otras organizaciones políticas. No pueden servir de antecedentes o medios de interpretación ideas que responden a criterios no aceptados. Lo contrario sería aceptar que el contenido de las proposiciones rechazadas, sirvieron de fundamento al actual Artículo 5º.

Creemos que la interpretación que se ha hecho se ajusta a un estudio serio, con fundamento jurídico del contenido del Artículo 5º y, además dada la naturaleza del asunto planteado se ajusta a los mejores intereses de la República, tanto desde el punto de vista económico como financiero que, no debe olvidarse, es uno de los objetivos perseguidos por la Ley Orgánica de Reserva.

VI. CONCLUSIONES

1) El fundamento de la "reserva" hecha al Estado de las actividades relacionadas con la industria y el comercio de los hidrocarburos es el Artículo 97 de la Constitución Nacional.

2) El ámbito de aplicación de la potestad genérica de "reserva" contenida en la Constitución, es meramente territorial.

3) En consecuencia, la actividad reservada está limitada al ámbito territorial de aplicación de la "Ley Orgánica de Reserva".

4) Los convenios de asociación previstos en el Artículo 5º necesitan de la aprobación previa del Congreso, cuando se refieran a actividades "reservadas" al Estado.

5) Cuando la asociación se refiera a actividades fuera del territorio nacional no será necesaria la aprobación previa del Congreso, dado que ellas no quedan comprendidas dentro de la "reserva" establecida en la ley.