

## COMENTARIOS A LA LEY SOBRE SERVIDUMBRES DE CONDUCTORES ELECTRICOS

Absara Mariani

*Profesora en la Universidad Central de Venezuela*

*Notario Público de Caracas*

### SUMARIO

- I. LA SERVIDUMBRE DE CONDUCTORES ELECTRICOS: ¿SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA O LIMITACION LEGAL A LA PROPIEDAD?
- II. INTERPRETACION GENERAL DE LA LEY DE SERVIDUMBRES DE CONDUCTORES ELECTRICOS
  1. *El titular de la servidumbre.* 2. *El fundo sirviente.* 3. *El contenido de la servidumbre.* 4. *La legitimación activa.* 5. *La indemnización.* 6. *Los derechos de las partes.*
- III. APLICACION PRACTICA DE LA LEY
- IV. APLICACION DE LA LEY DE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA O SOCIAL
  1. *Aspectos generales.* 2. *Requisitos.* A. Disposición formal que declara la utilidad pública. B. Declaración de la ejecución de la actividad. C. Autorización de la Administración Nacional.
- V. CONCLUSIONES

### I. SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA O LIMITACION LEGAL A LA PROPIEDAD

El Código Civil de 13 de julio de 1922 dividía las servidumbres prediales en servidumbres establecidas por la ley y en servidumbres establecidas por el hecho del hombre (artículo 626). En el Código Civil de 13 de agosto de 1942 se suprimió esta diferenciación por considerar que “en este punto, las críticas de la moderna doctrina son casi unánimes; y para nosotros de irreprochable acierto, porque la índole jurídica de las servidumbres es de ser excepcional, al derecho común; y las llamadas establecidas por la ley, por el contrario, constituyen el derecho común indistintamente respecto a todos los predios que se encuentran en iguales condiciones ante la Ley” (*Boletín de la Comisión Codificadora Nacional*, N° 19, 3). El Código Civil vigente trata de las limitaciones legales a la propiedad predial y de las servidumbres prediales (Capítulo II, título III).

Ahora bien, en el Código Civil de 1922 las servidumbres provenientes del transporte de energía eléctrica (artículo 669) estaban incluidas en la categoría de servidumbres establecidas por la ley y ahora aparecen en la sección relativa a las limitaciones legales de la propiedad predial (artículo 683). Como la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos tiene fecha 19 de julio de 1928\*, cabe preguntarse si el transporte de energía eléctrica es una servidumbre o una limitación legal a la propiedad.

Las limitaciones a la propiedad privada por razones de utilidad pública son prohibiciones establecidas por la ley al ejercicio del derecho de propiedades. Estas prohibicio-

\* Publicada en *Gaceta Oficial* N° 19382 de 4 de octubre de 1937.

nes tienen un carácter general, ya que afectan a todos los propietarios o a un grupo indeterminado de ellos. Estas limitaciones se imponen para promover la coordinación y la armónica utilización de los diversos derechos de propiedad y, sobre todo, para obligar a los propietarios a que destinen la propiedad a la función social que le ha sido asignada. El incumplimiento de esta prohibición puede dar origen a un procedimiento administrativo, como el policial, o provocar el inicio de un juicio penal, a fin de restablecer los fines violados con la contravención.

Las limitaciones legales a la propiedad nacen automáticamente al cumplirse los supuestos de hecho de la norma. Ellas se establecen, no en favor de otro predio, sino por consideraciones de utilidad pública y en beneficio de la colectividad en general. En las limitaciones falta la predialidad en sentido activo. Debido al carácter general de la limitación, ya que el beneficiario es la colectividad, la limitación legal, en principio, no causa indemnización, a menos que la limitación se establezca *uti singuli*.

Las servidumbres, por el contrario, son “cualquier gravamen impuesto sobre un predio para uso y utilidad de otro perteneciente a distinto dueño” (artículo 709 del Código Civil). De acuerdo con esta definición, la servidumbre se establece en beneficio del fondo dominante y es por eso que tiene carácter oneroso. El propietario del fondo sirviente debe recibir una indemnización por la disminución de sus derechos sobre el predio gravado.

El contenido pasivo de las servidumbres consiste en un no hacer (*servitutis in faciendo consistere nequit*). Es decir, el propietario del fondo sirviente debe tolerar la actividad del propietario del fondo dominante y no puede hacer nada que tienda a disminuir el uso de la servidumbre o hacerlo más incómodo (artículo 732 del Código Civil). Por eso, en principio, las servidumbres son perpetuas porque la necesidad que tiene el fondo dominante de servirse del fondo sirviente es siempre perpetua. Sin embargo, puede haber servidumbres ocasionales o temporales.

En el derecho privado la predialidad activa se ha considerado como una característica esencial de las servidumbres. Si no hay un predio dominante y un predio sirviente no hay servidumbre. En cambio para la doctrina administrativa, la predialidad activa no es una condición esencial. La servidumbre puede constituirse en favor de una empresa o de un servicio público.

La Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos impone a “todo propietario” la obligación de “dar paso por su fondo a los conductores eléctricos, aéreos o subterráneos, de que quiera servirse quien produzca, use o distribuya de manera temporal o permanente energía eléctrica” (artículo 1). La obligación que se impone al propietario del fondo sirviente no es simplemente una obligación de no hacer. Este propietario debe tolerar la actividad del titular de la servidumbre, actividad que consiste en establecer postes y en permitir el paso por su fondo para la vigilancia y la conservación de la línea. Se trata de una servidumbre *in patendo* o positiva. Desde este punto de vista el transporte de energía eléctrica se asemeja más a la servidumbre que a la limitación legal de la propiedad. En esta figura la ley establece una prohibición, que en este caso no vamos analizar. En efecto, el transporte de energía eléctrica se efectúa mediante postes que están colocados en un fondo ajeno o fondo sirviente. Esta servidumbre se constituye por imposición de la ley, pero no nace automáticamente. Se requiere que la parte interesada promueva el correspondiente procedimiento judicial.

El transporte de energía puede ser perpetuo o temporal, lo que también es conforme con la naturaleza de las servidumbres. Ellas originan para el titular de este derecho la obligación de pagar una indemnización al propietario del fundo sirviente (artículo 4).

Lo único que faltaría para tipificar una servidumbre en sentido iusprivatístico sería la predialidad activa. La servidumbre se establece en favor de "quien produzca, use o distribuya energía eléctrica". Pero esta servidumbre no se constituye por razones de utilidad privada sino que la ley la establece para satisfacer "las necesidades de la vida o para usos agrícolas e industriales" (artículo 1º), que son razones de utilidad pública.

En conclusión, considero que la ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos establece una verdadera servidumbre administrativa y no una limitación legal a la propiedad predial.

## II. INTERPRETACION GENERAL DE LA LEY DE SERVIDUMBRES DE CONDUCTORES ELECTRICOS

### 1. *El titular de la servidumbre.*

Como hemos dicho, en la servidumbre de conductores eléctricos no hay predio dominante. La servidumbre se constituye en favor de "quien produzca, use o distribuya, de manera temporal o permanente, energía eléctrica". Juan Gómez Calero, en un estudio sobre *La Servidumbre de Paso de Energía Eléctrica*, sostiene que este tipo de servidumbre no puede tipificarse en la categoría de servidumbre predial ni en la de servidumbre personal. Para él se trata de una "servidumbre en favor de una empresa" o, más concisamente, servidumbre "de empresa", en razón a que el ente beneficiario de la servidumbre, su elemento dominante, es, como queda expuesto, una empresa... El derecho real de servidumbre queda incorporado al activo patrimonial de la empresa, pasando a constituir un elemento inherente a ésta, del que no es posible disponer por separado" (*obra citada*, págs. 13 y 16). La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social considera de utilidad pública, "por ser evidentemente de esta naturaleza", el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica (artículo 11). Esta afectación de la cosa a un servicio público y la constitución de un derecho real sobre ella hace que nazca, en criterio de Otto Mayer, una servidumbre administrativa. El fundo dominante sería en este caso el establecimiento que produce y distribuye la energía eléctrica (Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, tomo III, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1951, pág. 271).

### 2. *Fundo sirviente.*

La obligación de tolerar la actividad del titular de la servidumbre se le impone a "todo propietario". Pero el propietario afectado es sólo aquel que se encuentra com-

prendido entre el establecimiento que produce la energía eléctrica y el lugar donde se encuentran los usuarios del servicio.

### 3. *Contenido de la servidumbre.*

El contenido pasivo de esta servidumbre consiste en la obligación de todo propietario de “dar paso por su fundo a los conductores eléctricos”; permitir que se establezcan los postes o soportes necesarios; dejar pasar para la vigilancia y conservación de la línea (artículo 1º). Como una servidumbre *in patendo* el propietario del fundo sirviente debe tolerar la actividad del titular de la servidumbre.

El contenido activo de esta servidumbre consiste en la obligación que tiene “quien quiera hacer uso del derecho de pasar conductores eléctricos” de hacer construir las obras necesarias para ello y las que se requieran a fin de eliminar cualquier peligro para las personas y bienes. El propietario del fundo sirviente puede obligar al titular de este derecho “a hacer uso de las obras existentes y aptas para este fin” (artículo 2º).

### 4. *La legitimación activa.*

Quien quiera hacer pasar conductores eléctricos por predios ajenos deberá comprobar: a) que tiene la cualidad de productor o distribuidor de energía eléctrica; b) que esa producción o distribución se hace para atender “las necesidades de la vida” o “usos agrícolas e industriales”; c) que el paso pedido y el modo de ejercerlo es el más conveniente para el solicitante y el menos perjudicial para el predio sirviente (artículos 1º y 3º).

### 5. *La indemnización.*

Antes de iniciar la construcción de las obras necesarias para constituir la servidumbre de paso de conductores eléctricos se debe pagar al propietario del fundo sirviente “una suma equivalente a la disminución del valor del fundo que resulte directamente de la imposición de la servidumbre y del ejercicio de ella, con aumento de un quinto, todo a juicio de peritos. La indemnización no podrá, en ningún caso, exceder de un valor igual a aquel en que se estimaría una faja de terreno de dos metros de ancho, que siga la dirección de la línea proyectada (artículo 4º).

Si la constitución de la servidumbre se hiciera por un tiempo que no exceda de nueve años, la indemnización por disminución del valor del fundo se reduce a la mitad de lo que resulte según lo antes expuesto, pero con la obligación de reponer, a costa del titular de la servidumbre, las cosas a su primitivo estado al vencimiento del término. Esta servidumbre temporal puede convertirse en perpetua pagando al propietario del fundo sirviente, antes de la expiración del plazo de vencimiento, la otra mitad de la indemnización, con los intereses legales calculados desde el día en que debió pagarse la primera mitad (artículo 5º).

Además de esta indemnización tarifada, la ley prevé la indemnización derivada de un hecho ilícito. En efecto, debe pagarse al propietario del fundo sirviente una indemnización en cada caso en que las instalaciones eléctricas, por malicia, imprudencia o

mala instalación debidamente comprobadas, causen algún daño al fundo (artículo 4º, último aparte).

#### 6. *Los derechos de las partes.*

El titular de la servidumbre y el propietario del fundo sirviente tienen derecho a obtener, en todo tiempo, el cambio de dirección de la línea y el de la situación de los postes o soportes. En estos pasos, el solicitante deberá demostrar la utilidad propia y la posibilidad material del cambio, pero deberá indemnizar a la otra parte los gastos y daños inmediatos que se ocasionen (artículo 7º).

### III. APLICACION PRACTICA DE LA LEY

La Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos tiene una utilidad innegable: ella reglamenta el ejercicio del derecho que tiene toda persona que produzca, use o distribuya energía eléctrica a constituir una servidumbre de conductores eléctricos. Pero tiene la desventaja de que no prevé un procedimiento ágil y expedito para constituir la servidumbre, sobre todo cuando se trata de una servidumbre administrativa donde se encuentra en juego un interés público.

El artículo 683 del Código Civil remite a las leyes especiales la materia relativa a las limitaciones de la propiedad provenientes del transporte de energía eléctrica. Pero a su vez el artículo 13 de la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos ordena aplicar el Código Civil, en cuanto sea aplicable, a los casos no previstos en la ley.

Nada dice la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos sobre los modos de constituir estas servidumbres. Habría, por tanto, que aplicar el Código Civil, cuyo artículo 720 dispone: "Las servidumbres se establecen por título, por prescripción o por destinación del padre de familia". El título de la servidumbre puede ser: a) un contrato celebrado entre el propietario del fundo sirviente y el titular de la servidumbre; b) un testamento mediante el cual el propietario del fundo sirviente consiente en la servidumbre; y c) una sentencia judicial que imponga el gravamen al fundo sirviente.

Las servidumbres pueden ser voluntarias y coactivas. En las primeras interviene un negocio jurídico o un hecho no negocial, como la prescripción o la destinación del padre de familia. En las segundas su fundamento se encuentra en la ley. El propietario que se halle en los supuestos de hecho de la norma legal está en el deber de aceptar el gravamen. Pero en el caso de que se resista, el interesado puede acudir a los tribunales para que la sentencia que se pronuncie sirva de título constitutivo de la servidumbre. La servidumbre de conductores eléctricos es de este último tipo.

El Código de Procedimiento Civil establece que "Las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado procedimiento especial" (artículo 234). Como la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos no contiene normas procedimentales que regulen la constitución de estas servidumbres por sentencia judicial, habría que acudir al juicio ordinario. Pero este juicio, con todas sus incidencias e instancias, puede ser muy

largo, con lo cual se retardaría excesivamente el inicio de unos trabajos que son necesarios para la prestación de un servicio público.

En el juicio ordinario no está prevista la posibilidad de que el demandante ocupe temporalmente el fundo sirviente. Las medidas preventivas establecidas en el Código de Procedimiento Civil no permiten alcanzar este objetivo. No existe en la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos un procedimiento judicial mediante el cual se autorice a la persona interesada en la servidumbre a iniciar los trabajos, como lo contiene la Ley de Hidrocarburos (artículo 55). La Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos sólo contiene normas sustantivas y carece de disposiciones procesales.

#### IV. APLICACION PRACTICA DE LA LEY DE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA O SOCIAL

##### 1. Aspectos generales

Si la dilación de los trámites del juicio ordinario lo hace inapropiado para la constitución de servidumbres administrativas que, por su propia naturaleza, requieren de un procedimiento expedito, cónsono con la finalidad de satisfacer necesidades públicas, cabe preguntarse si puede acudir al procedimiento expropiatorio.

Esta cuestión ha recibido respuestas contradictorias en la doctrina y legislación administrativas. La doctrina francesa tradicional sostiene que "las servidumbres nunca pueden ser objeto de expropiación especial". Aclara que se puede utilizar el procedimiento expropiatorio para hacer desaparecer una servidumbre, pero permanece imposible como medio para constituir las. Sin embargo, se admite que cuando una ley especial permite la constitución de servidumbres, esta ley debe aplicarse con preferencia a la ley de expropiación (Véase André de Laubadere, *Traité élémentaire de droit administratif*, L.G.D.J., París, 1970, Vol. II, pág. 216).

La doctrina y la jurisprudencia italianas consideran, por el contrario, que el procedimiento expropiatorio es una vía apropiada para constituir servidumbres administrativas. El concepto de expropiación parcial "no puede entenderse a menos de comprender también aquel de la constitución de una servidumbre", dice Pasquiale Carugno. Cuando la ley prevea dos procedimientos distintos para alcanzar el mismo fin "no se alcanza a entender la razón por la cual el interesado no pueda servirse de la expropiación cuando tal medio responda mejor a los fines de la empresa" (Véase Pasquiale Carugno, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Giuffré, Milano, 1958, págs. 64 y siguientes).

La doctrina venezolana no se ha pronunciado sobre este punto. Debo observar que nuestra Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social tiene un contenido muy similar a la ley de expropiación italiana de 1865. La ley de expropiación venezolana de 2 de agosto de 1909, que fue la que estructuró la normativa legal sobre esta materia, estableció la posibilidad de expropiar bienes inmuebles o derechos sobre inmuebles (artículo 3º). En esa ley aparecen también por primera vez los artículos 36 y 37 de la ley vigente, relativos al pago de indemnización por la cons-

titución de servidumbres. Estos dos artículos guardan un gran parecido con los artículos 45 y 46 de la ley italiana.

No ha habido dudas sobre si la expresión derechos relativos a bienes inmuebles comprende también la enfiteusis, la superficie, el uso y la habitación. En cambio existe desacuerdo sobre la cuestión de si comprende también la constitución de servidumbre.

La ley de expropiación venezolana pareciera que sólo permite la expropiación de "bienes inmuebles". El artículo 3º es terminante cuando dice: "no podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos siguientes...". Fue la ley de expropiación de 1923 la que inexplicablemente suprimió del artículo 3º la mención de que la expropiación podía recaer también sobre derechos inmobiliarios. Pero no obstante esta supresión en el resto del articulado se mantuvo la posibilidad de expropiar derechos inmobiliarios. El artículo 32 de la ley vigente dice: "Declarada por la autoridad judicial la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o *algún otro derecho...*". El artículo 35 dice: "En el justiprecio de toda finca o *derecho que se trate de expropiar...* Cuando el justiprecio verse sobre parte de una finca o *derecho...*". Estas normas permiten pensar que la expropiación puede recaer sobre bienes inmuebles o sobre derechos relativos a los mismos. Además, el artículo 36 de la ley ordena el pago de indemnización cuando el propietario quede gravado con una servidumbre. Y el artículo 37 ordena que no se pague indemnización cuando la servidumbre se constituya sin daño o sin grave incomodidad para el propietario.

La práctica administrativa venezolana ha interpretado los artículos 36 y 37 de la ley de expropiación en el sentido de que la administración pública puede utilizar el procedimiento expropiatorio para constituir servidumbres. Esta práctica se ha usado para la constitución de servidumbres de conductores eléctricos y de servidumbres mineras. A título de ejemplo menciono los siguientes decretos presidenciales: Decreto Nº 1117 de 9 de mayo de 1968 (*Gaceta Oficial* Nº 28623); Decreto Nº 1460 de 31 de octubre de 1973 (*Gaceta Oficial* Nº 30244); Decreto Nº 1270 de 11 de abril de 1973 (*Gaceta Oficial* Nº 30079); Decreto Nº 694 de 8 de enero de 1975 (*Gaceta Oficial* Nº 30593).

Considero que en el derecho venezolano es posible acudir al procedimiento expropiatorio para constituir servidumbres si la finalidad perseguida está declarada de utilidad pública.

## 2. Requisitos:

A) *Disposición formal de utilidad pública.* El artículo 11 de la Ley de Expropiación exceptúa de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, "los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica".

B) *Declaración de que su ejecución exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad.* Esta declaración debe ser hecha por el Ejecutivo Nacional en un decreto que la doctrina venezolana llama "decreto de afectación". En este decreto se ordena que se constituya una servidumbre de conductores eléctricos en la franja de terreno que ha sido afectado de expropiación.

C) *Autorización de la administración pública nacional para que la empresa productora o distribuidora de energía eléctrica se subrogue en todas las obligaciones y derechos que correspondan al ente administrativo por la ley de expropiación* (Artículo 9º de la Ley de Expropiación). Esta autorización está contenida en el decreto del Presidente de la República en el que se declara afectada una zona de terreno. En virtud de esta subrogación, la empresa productora o distribuidora de energía eléctrica puede gestionar un arreglo amigable con los propietarios de los fundos sirvientes (parágrafo único del artículo 3º de la Ley de Expropiación) o puede intentar la acción expropiatoria. El juicio de expropiación deberá intentarse ante un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil del lugar de la ubicación del inmueble.

## V. CONCLUSIONES

En razón de todo lo expuesto se puede concluir:

1. En que la servidumbre de conductores eléctricos es una servidumbre administrativa porque tiene una finalidad de utilidad pública. Se trata de una servidumbre legal, en el sentido de que es susceptible de ser impuesta por ministerio de la ley y que su contenido está determinado en la norma legal. Sin embargo, la servidumbre de conductores eléctricos no es creada directamente por la ley sino que es necesario un acuerdo de voluntades o una decisión judicial.

2. La Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos reglamenta el derecho sustantivo de este tipo de servidumbre, pero no contiene normas que regulen el procedimiento para constituirla.

3. Las necesidades del interés público exigen de un procedimiento expedito para constituir una servidumbre administrativa. El juicio ordinario es inapropiado para ello.

4. La ley de expropiación venezolana contiene disposiciones que permiten sostener que el objeto de la expropiación puede ser un bien inmueble o derechos sobre el mismo. Así lo ha establecido la práctica administrativa venezolana precisamente en el caso de las servidumbres de conductores eléctricos.

5. Para que la empresa productora o distribuidora de energía eléctrica pueda iniciar el juicio expropiatorio se requiere que el Ejecutivo Nacional declare la afectación de los sitios por donde pasará la posteadura y subrogue a la empresa en los derechos y obligaciones que la ley de expropiación confiere a la administración pública nacional. No se requiere de una declaración formal de utilidad pública porque la propia Ley de Expropiación hace esta calificación.