

Comentarios Monográficos

CONSIDERACIONES SOBRE EL ALCANCE DE LA RESERVA AL ESTADO DE LAS OBRAS QUE EL MANEJO DE LA INDUSTRIA PETROLERA REQUIERE

Isabel Boscán de Ruesta
Abogado

1. *El Derecho de propiedad. Diversos Regímenes Jurídicos*

El Artículo 99 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad y establece que la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. El Código Civil por su parte, establece que "las cosas que pueden ser de propiedad pública o privada son bienes muebles e inmuebles" (Art. 525) y en cuanto a los bienes en relación con las personas a quienes pertenecen el mismo Código establece lo siguiente:

Artículo 538. Los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados, a las Municipalidades, a los Establecimientos Públicos y demás personas jurídicas y a los particulares.

Artículo 539. Los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades son del Dominio Público o del Dominio Privado... Son bienes del Dominio Público: los caminos los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes...

Artículo 540. Los bienes del Dominio Público son de uso público de uso privado de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades.

Artículo 541. Los terrenos de las fortificaciones o de las murallas de las plazas de guerra que no tengan ya ese destino, y todos los demás bienes que dejen de estar destinados al uso público y a la defensa nacional, pasan del Dominio Público al Dominio Privado.

Artículo 543. Los bienes del Dominio Público son inalienables; los del Dominio Privado pueden enajenarse de conformidad con las leyes que los conciernen.

Artículo 544. Las disposiciones de este Código se aplicarán también a los bienes del Dominio Privado, en cuanto no se opongan a leyes especiales respectivas.

Además de estas previsiones fundamentales del Código Civil, numerosas leyes contienen disposiciones especiales aplicables a ciertos bienes o categorías de bienes, tales como la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley Aprobatoria del Tratado sobre Plataforma Continental, Mar Territorial y Espacio Aéreo; la Ley de Navegación, la Ley de Ferrocarriles, etc.

Respecto de los bienes propiedad de las personas públicas territoriales, la gran distinción es, como antes se indica, bienes pertenecientes al Dominio Público y bienes pertenecientes al Dominio Privado.

El interés de esta distinción reside en la dualidad de regímenes jurídicos a los que cada una de las dos categorías de bienes está sometida: Al Dominio Público se le aplica un régimen jurídico público exorbitante del civil cuya característica principal es la inalienabilidad de estos bienes; el Dominio Privado está sometido fundamentalmente al régimen de derecho común contenido en el Código Civil, y otras leyes especiales.

De manera que conforme a nuestro derecho positivo, el principio es que los bienes pueden ser propiedad de los entes públicos y de los particulares, pero en ciertos supuestos la ley establece un régimen especial del derecho de propiedad sobre un tipo de bienes que consiste en que su titularidad no será reconocida por la ley sino en favor de un ente o persona determinada y que en consecuencia no reconoce la ley eficacia jurídica a ningún mecanismo legal del cual pueda resultar un derecho de propiedad para una persona distinta de ese ente. Así ocurre en el caso de los bienes del dominio público de uso público (ríos, lagos), y también ocurre con otro tipo de bienes como son las armas de guerra; al respecto, la Constitución en su artículo 133 establece lo siguiente: "Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso". La Constitución no reconoce el derecho de propiedad de ningún particular sobre las mismas, y en consecuencia es un imposible jurídico para los particulares hacer valer la condición de propietario respecto de ninguna arma de guerra; pero ello resulta de una norma expresa y precisa.

En cuanto a la forma de adquisición, los bienes los adquieren las personas utilizando los medios o mecanismos jurídicos que la ley establece tales como la compra-venta, la prescripción, la permuta, etc. También la ley establece medios de adquisición coactivos, en favor de las personas públicas, para la adquisición forzosa de bienes, tales como la expropiación, la confiscación o el comiso de bienes.

2. El concepto jurídico de obra

En cuanto al término "obra", el mismo no constituye una categoría de bienes cuya sola mención permita establecer el régimen jurídico aplicable a la propiedad de las mismas. Los diccionarios jurídicos se refieren al término obra de la siguiente manera:

Obra. Cosa hecha o producida por un sujeto o agente. Producción intelectual. Trabajo material. Edificio en construcción. Reparación o reforma del mismo. En sentido figurado, medio o poder. Libro en uno o más volúmenes, con unidad de tema o sistemática; como los Diccionarios amplios. Labor de artesanía.

Acción moral. Toda fortificación o defensa artificial. Cada una de las partes de una embarcación que se encuentran separadas por la línea de flotación (v). En lo canónico, derecho de fábrica (v).

Obra procede del latín "opera", con igual sentido de labor, trabajo o tarea, concreta o sensible y también como resultado de la actividad abstracta. Abarca de la idea al objeto, a través del hecho (v)¹.

Obra. Cuanto se realiza o produce por un agente. La producción intelectual. El trabajo manual. Edificación que se encuentra en construcción. Libro, con cierta unidad de contenido, en uno o varios volúmenes².

De manera que el término obra no es unívoco y puede aludir al trabajo material o intelectual o a la cosa resultante de una actividad. Este término es utilizado en varios sentidos por distintas disposiciones legales. Así por ejemplo, en el Código Civil encontramos, entre otras, las siguientes disposiciones:

Artículo 555. Toda construcción siembra, plantación u otras obras sobre o debajo del suelo, se presume hecha por el propietario a sus expensas, y que le pertenece, mientras no conste lo contrario, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

1. G. Cabanellas. L. Alcalá-Zamora. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. p. 635.

2. Dr. Manuel Ossorio. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. p. 506.

Artículo 556. El propietario del suelo que ha hecho construcciones, plantaciones u otras *obras* con materiales ajenos, debe pagar su valor. Quedará también obligado, en caso de mala fe o de culpa grave, al pago de los daños y perjuicios; pero el propietario de los materiales no tiene derecho a llevárselos, a menos que pueda hacerlo sin destruir la *obra* construida o sin que perezcan las plantaciones.

Artículo 557. El propietario del fundo donde se edificare, sembrare o plantare por otra persona, hace suya la *obra*; pero debe pagar, a su elección, o el valor de los materiales, el precio de la *obra de mano* y demás gastos inherentes a la *obra*, o el aumento del valor adquirido por el fundo. Sin embargo, en caso de mala fe, el propietario puede optar por pedir la destrucción de la *obra* y hacer que el ejecutor de ella deje el fundo en sus condiciones primitivas y le repare los daños y perjuicios.

Si tanto el propietario como el ejecutor de la *obra* hubiesen procedido de mala fe, el primero adquirirá la propiedad de la *obra*, pero debe siempre reembolsar el valor de ésta.

Artículo 558. Si el valor de la construcción excede evidentemente al valor del fundo, el propietario puede pedir que la propiedad de todo se le atribuya al ejecutor de la *obra* contra pago de una justa indemnización por su fundo y por los daños y perjuicios que se le hubiesen ocasionado.

El artículo 100 de la Constitución establece que “los derechos sobre *obras* científicas, literarias y artísticas... gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señala”.

Como puede observarse, el legislador utiliza el término “obra” en varios sentidos, como bienes y como trabajo material o intelectual.

3. *La reserva al Estado de las obras que la Industria Petrolera requiere*

El artículo 1º de la Ley que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos establece lo siguiente:

Artículo 1º *Se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos: a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera, en los términos señalados por esta ley...*

Siendo como se ha visto el término “obra” multívoco, lo primero que surge al intérprete es determinar si el legislador se está refiriendo a las “obras que su manejo requiere” como trabajos, o como cosas o bienes, y de tratarse del último supuesto, si se refiere a bienes muebles o inmuebles o a ambas cosas, haciendo en consecuencia alusión a todos los bienes que el manejo de las actividades reservadas requiere tales como edificaciones, instalaciones, equipos, vehículos, instrumentos, utensilios etc.

También habría que determinar si el legislador se propuso no sólo reservar al Estado las actividades propias de la industria y comercio de los hidrocarburos, sino también establecer un régimen jurídico de propiedad exorbitante del común, para todo un conjunto de bienes de la más diversa naturaleza, asimilable a los bienes del dominio público o a las armas de guerra, sobre los cuales la ley excluye a los particulares toda posibilidad jurídica de ser propietarios de ellos.

En nuestra opinión, de lo que se trata es de una reserva de las actividades que constituyen la industria y comercio de los hidrocarburos, no de una reserva de bienes, figura que no existe en nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 1º de la ley esta-

blece el objeto de la misma haciendo referencia no sólo a las actividades cuya reserva se propone, sino a las medidas complementarias como son las referentes a los bienes que las actividades reservadas requieren. De allí que la inclusión de la expresión "todo lo relativo a las obras que su manejo requiera", tiene como único sentido anunciar lo que más adelante contempla, como lo es la adquisición de todos los bienes que las concesionarias tenían destinados o afectados a la realización de la industria y comercio de los hidrocarburos. Por eso es que la ley al referirse a todas las actividades reservadas expresa que la reserva opera "en los términos señalados por esta ley".

Esta interpretación encuentra apoyo no solamente en la intención del legislador manifestada en la exposición de motivos con la que se acompañó el respectivo proyecto de ley, sino en otros cánones de hermenéutica jurídica.

En efecto, la exposición de motivos de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos expresa lo siguiente:

"Vale la pena anotar que la declaratoria de reserva por el Estado de una industria no existente para el momento en que ella ocurra, permitiría al Estado ejercer la mencionada industria desde el primer momento con exclusión de los particulares. Por el contrario, cuando como ocurre actualmente, los concesionarios privados ejercen la industria de los hidrocarburos y conservan derechos sobre bienes con los cuales la realizan, no pueden coincidir, por razones prácticas como ya se dijo, el momento de la declaración de la reserva y el del ejercicio de la actividad reservada. *En consecuencia, además de la reserva se requiere la expropiación de los derechos permanentes de los concesionarios*". Se persigue con la reserva que sólo el Estado, como representante de la Nación, pueda ejercer la industria y el comercio de los hidrocarburos, con exclusión en las áreas esenciales a dichas actividades, no sólo de los consorcios extranjeros sino también de los capitales privados nacionales, ya en forma exclusiva o en asociación con el Estado". (Subrayado nuestro).

De manera que la nacionalización de la industria petrolera no sólo se limitó a reservar las actividades económicas realizadas por los concesionarios sino que se consideró necesario tomar medidas complementarias, como fue la adquisición de los bienes pertenecientes a ellos, necesarios para realizar las actividades asumidas por el Estado, para lo cual la ley estableció los mecanismos a través de los cuales debía realizarse su adquisición (adquisición amigable, y en su defecto, expropiación).

Se trataba de la adquisición de bienes accesorios tales como los equipos, instalaciones y demás bienes con que los concesionarios venían operando la industria, ya que los bienes principales, que son los yacimientos de hidrocarburos, siempre han sido propiedad del Estado.

De allí que en el texto de la ley se haga alusión con diferentes modos de expresión a estos bienes accesorios; así, el Artículo 1º de la Ley, como antes se indica, al mencionar las actividades objeto de la reserva, también agrega "y a las obras que su manejo requiere".

El mismo artículo en su segundo párrafo establece que "se declara de utilidad pública y de interés social las actividades mencionadas en el presente artículo, así como las obras, trabajos y servicios que fuesen necesarios para realizarlas".

El Artículo 12 prevé que el Ejecutivo Nacional debe hacerle a los concesionarios "formal oferta de una indemnización para todos los derechos que tengan sobre los bienes afectos a las concesiones" . . . y que la respectiva acta de avenimiento "servirá al Estado de título de propiedad de los derechos y bienes objeto del avenimiento".

Anteriormente, la Ley que Reserva al Estado el Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, también previó el traspaso de las estaciones de servicio y otras instalaciones y equipos necesarios para la realización de la actividad reservada.

De manera que por efecto de las mencionadas leyes, el Estado adquirió para la realización de la actividad reservada bienes de diversas categorías, tales como construcciones, tierras, equipos, vehículos, maquinarias, instalaciones, etc., cuyo común denominador era el estar destinados por sus anteriores propietarios a la actividad económica reservada al Estado.

Estos bienes, adquiridos inicialmente por la República, fueron transferidos a las operadoras, filiales de Petróleos de Venezuela, S.A., en su totalidad. Esta transferencia se hizo mediante Resoluciones del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En las mismas expresamente se estableció lo siguiente:

*“La transferencia presente se efectúa sin perjuicio de la atribución conferida a este Ministerio, de llevar a cabo las fiscalizaciones y exámenes tendientes a la verificación de la existencia física de los bienes adquiridos por la República, así como de su estado de conservación y mantenimiento; *entretanto, la empresa (nombre de la operadora) queda impedida de efectuar actos de enajenación sin previa autorización escrita de este Ministerio*”³.*

De manera que con respecto a los bienes transferidos se establece una inalienabilidad temporal hasta tanto el Ejecutivo realice la actuación prevista en la disposición antes transcrita. Tales bienes constituyen bienes patrimoniales de las operadoras que éstas destinan a la actividad petrolera, como anteriormente lo hacían las ex concesionarias.

Por otra parte, la posibilidad de que el Artículo 1º de la Ley, además de las actividades reservadas, en cuanto actividades de la industria y comercio de los hidrocarburos, también incluya una reserva de la propiedad de cierto tipo de bienes, supone el establecimiento de un régimen modificador del régimen de propiedad, que en nuestra opinión, jurídicamente no puede entenderse que lo haya establecido el legislador de una manera tan incidental y confusa como en tal situación vendría a resultar la expresión “y a las obras que su manejo requiera”.

Hasta es concebible que mediante una ley de esta naturaleza se disponga o resulte que cierto tipo de bienes no pueden ser utilizados por sus propietarios para el único fin para el cual son aptos y que de ello derive una inutilidad comercial de los mismos, que haga de su propiedad un derecho sin objeto para los propietarios; pero ello en tal supuesto no plantea sino problemas prácticos, lo cual no es equivalente a impedirles adquirir sobre los mismos ese derecho de propiedad o máximo derecho real que les permita sacar de ellos todo el provecho que legalmente puedan, y ejercer sobre los mismos la posesión y demás atributos del derecho de propiedad.

De aceptarse la tesis de que la propiedad de las instalaciones petroleras está reservada por la ley a órganos estatales, quedarían excluidas de la iniciativa privada no solamente la posibilidad de contrataciones importantes y beneficiosas como serían los contratos operativos en que los particulares aportan financiamiento en la construcción de las obras requeridas que serían de su propiedad, sino también el establecimiento de museos petroleros y centros de investigación petrolera que indudablemente requieren de obras o bienes de esa naturaleza.

El Artículo 1º de la Ley de Reserva no establece semejante limitación, pues es una norma que no se relaciona en absoluto con una reserva de derechos reales, concretándose en una reserva de actividades.

A nuestro juicio, es inadmisibles que una institución objeto de una garantía constitucional, como lo es la propiedad sobre cualquier tipo de bien no excluido del comercio, pueda quedar limitado respecto de todo un conjunto de bienes indetermina-

3. Resoluciones del Ministerio de Minas e Hidrocarburos publicadas en la G.O. Nº 1.790. Extraordinaria de fecha 2-1-1976.

dos por lo demás, mediante la expresión "todo lo relativo... a las obras que su manejo requiera".

Aparte de que en la letra del artículo en referencia lo que se encuentra es lo antes señalado (una reserva de actividades, no una reserva de derechos reales), lo cierto es que aun cuando se le interpretase, aisladamente, sin tener en cuenta ni el propósito del legislador, ni el sentido que surge de la integralidad de la ley, no existiría explicación lógica alguna para considerar que el objeto de esa norma es impedir a los particulares que puedan fabricar instrumentos o instalaciones aplicables a la industria petrolera, el ser propietarios de los mismos. ¿Qué significaría la propiedad pública forzosa y su consecuente inalienabilidad de las "obras" que el manejo de la Industria Petrolera requiera, que por lo general comprenden bienes e instalaciones industriales de diversa naturaleza, cuya renovación constituye una necesidad técnica? La titularidad pública de los bienes del dominio público de uso público y la de las armas de guerra, tiene una explicación evidente y por lo tanto lógica; la de las "obras petroleras", en nuestra opinión no la tiene.

Es claro que como consecuencia de la Ley de Reserva, los propietarios de instalaciones petroleras o equipos no podrán utilizarlos para realizar *por su cuenta* ninguna de las actividades reservadas, y ello, como antes señalamos, hace de ellos bienes inútiles a menos que sean utilizados para otros fines, o para realizar las actividades reservadas *por cuenta y encargo* del Estado por medio de los contratos operativos previstos en la ley.

Por lo demás, las empresas estatales a las que están confiadas las actividades reservadas son personas jurídicas que por carecer de existencia física, no pueden realizar ninguna actividad sino a través de personas naturales que por su cuenta las realizan.

De manera que exigir que los servicios que preste un tercero a las operadoras para realizar por cuenta y encargo de ellas, actividades reservadas al Estado tenga que prestarlos con instrumentos o instalaciones propiedad de las operadoras, carece de todo fundamento jurídico. Insistimos en que no puede atribuírsele al legislador el haber dispuesto que todas las instalaciones que pueden utilizarse en las actividades reservadas debe poseerlas el Estado por la vía única del derecho de propiedad, pues no es redacción que pueda comportar tal mandato, la utilizada en el artículo 1º en referencia. Supondría ello una ignorancia del legislador incomprensible sobre la industria que regula. Basta pensar por ejemplo, que los diversos elementos que se incorporan a una instalación pueden adquirirse con reserva de dominio y que, en consecuencia, ese bien, en buena parte del tiempo que se utiliza no sería propiedad del adquirente, para descartar tal interpretación por ilógica. Basta también pensar en lo que son los conceptos modernos de "Leasing", para excluir que esa pueda ser su intención. Lo que evidentemente puede verse en relación con las obras allí referidas, y que incluso, sin una referencia a ello, resulta como consecuencia lógica de la reserva, es que tales bienes no pueden utilizarlos los particulares en actividades reservadas por su cuenta y en su exclusivo interés. Pero sostener que un particular no puede por ejemplo, construir una refinería de su propiedad, por estar prohibido por la ley, es totalmente sin fundamento legal. Repetimos, esa refinería no puede ser utilizada en la refinación de los hidrocarburos, pues tal actividad está reservada al Estado, y por tanto para ese propietario ese bien que la ley no le impide tener, no le podría ser de ninguna utilidad, sino en cuanto que una operadora esté dispuesta a que esa obra realice esa actividad por cuenta de la operadora. En eso consiste la reserva, no en que el particular no pueda ser tal propietario ni en que la operadora no pueda contratar a un particular propietario de una refinería para que realice la actividad de refinación por cuenta de la operadora.

Lo que realmente se propuso el legislador fue la expropiación de los bienes que en concreto eran propiedad para esa fecha de los concesionarios, como una manera

de procurar a las futuras operadoras estatales los mismos equipos con los que las ex concesionarias venían trabajando. Esas disposiciones se reducen a permitir la adquisición de tales bienes en concreto, pero sin pretender ni siquiera esquematizar el conjunto de los equipos y demás instalaciones de las que las empresas estatales debían ser propietarios. No contiene la ley disposición alguna en la cual basar la conclusión de que la reserva que hace esta ley incluye el mandato de que las empresas estatales de la reserva tengan porque sí actuar con bienes y con obras o instalaciones de su propiedad.

De manera que la tesis de que la Ley de Reserva establece también una modificación del régimen venezolano sobre la propiedad de bienes, que excluye el reconocimiento de la propiedad a particulares sobre bienes de algún tipo, a nuestro juicio carece de todo fundamento.