

Sección III: Régimen de los Bienes Públicos

Sobre el Decreto N° 9.041 mediante el cual se dicta el decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos

Claudia Nikken

*Doctora en Derecho de la Universidad Panthéon-Assas (París II)
Profesora de Derecho Administrativo en la UCV
Miembro del Consejo de Redacción de la Revista de Derecho Público*

Resumen. *Hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Bienes Públicos, el régimen de tales bienes estuvo contenido una diversidad de leyes nacionales, estatales y municipales. Uno esperaría, pues, que de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, se hubiera dictado una ley sobre el sistema de administración de bienes de carácter general, que se refiriera a todas las categorías de bienes públicos, respetando siempre el principio de la separación (vertical) de poderes y, por ende, la autonomía de los estados y municipios; así como la autonomía de otros órganos y entes como consecuencia de la aplicación de los principios de desconcentración y descentralización. Uno esperaría, además, que esa ley hubiera recogido en un solo instrumento todas las normas –o los principios normativos, en el caso– inherentes a la correcta “administración” de los bienes públicos. La ley que analizamos cumple con esas expectativas muy parcialmente. Es, a nuestro juicio, una verdadera oportunidad perdida.*

Palabras clave: *Bienes públicos, propiedad pública, dominio público y dominio privado, Registro General de Bienes Públicos, Superintendencia Nacional de Bienes, administración financiera del sector público, Sistema Nacional de Control Fiscal*

Abstract: *Until the enactment of the Organic Law of Public Goods, the regime of such goods was contained in a variety of national, state and municipal acts. Then, one would expect that, in accordance with the provisions of the Organic Law of the Public Sector Financial Management, get a law regarding a general property management system, which would deal with all categories of public goods, according to the principle of (vertical) separation of powers and then the autonomy of states and municipalities, as well as the autonomy of other agencies and entities as a result of applying the principles of devolution and decentralization. One would expect also that the law would collect in a single instrument all the rules, –or in each case– the regulatory principles, regarding the right “management” of public goods. The law under analysis meets those expectations very partially. It is, in our view, a real missed opportunity.*

Key words: *Public goods, public property, public and private domain, General Registrar of Public Goods, National Superintendence of Goods, public sector financial management, National System of Fiscal Control.*

INTRODUCCIÓN

Las formas.

El 17 de diciembre de 2010 fue publicada en el la *Gaceta Oficial* N° Extr. 6.009 la Ley que autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se le delegan (Ley habilitante 2010). Sobre la base de esta ley, específicamente de acuerdo con lo establecido en el artículo 1, numeral 5, literal a), procedió el Presidente de la República, mediante Decreto N° 9.041 del 12 de junio de 2012, a dictar el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos (Ley Orgánica de Bienes Públicos). Esta ley orgánica se publicó inicialmente en la *Gaceta Oficial* N° 39.945 de 15 de junio de 2012, y fue reimpressa “por error material” en la *Gaceta Oficial* N° 39.952 de 26 de junio de 2012.

Es obligante, para quien suscribe, hacer dos brevísimos comentarios en cuanto, por una parte, a la *habilitación* para legislar acordada a favor del Presidente de la República de acuerdo con la norma citada como fuente de competencia y; por la otra, con relación a la “reimpresión” de la ley.

En cuanto a lo primero, la norma referida como *base legal* autoriza al Presidente de la República, en el *ámbito financiero y tributario*, para “[d]ictar o reformar normas para adecuar el sistema financiero público y privado a los principios constitucionales y, en consecuencia, modernizar el marco regulatorio de los sectores tributario, impositivo, monetario, crediticio, del mercado de valores, de la banca y de los seguros”. De tal manera, es falso que la norma citada como fuente de competencia habilitara al Presidente de la República para dictar una Ley Orgánica de Bienes Públicos: si bien es cierto que el *sistema de administración de bienes* forma parte de la administración financiera del sector público¹, no es menos cierto que la norma habilitante invita a la adecuación del sistema financiero público a los principios constitucionales, mediante la emisión o modificación de regulaciones en las materias *tributaria e impositiva* –como si fueran distintas–, *monetaria, crediticia, del mercado de valores, de la banca y de los seguros*. No se habla en modo alguno de la legislación general en materia de bienes públicos.

Sobre la reimpresión de la ley porque supuestamente “[existe] discrepancia en el original y la publicación en la *Gaceta Oficial*”, ni siquiera volveremos sobre lo que tantas veces se ha denunciado como medio írrito para la modificación de leyes y otros instrumentos, incluso de la *Constitución*. Cabe preguntarse –en estos tiempos– quién es el funcionario encargado de velar por que el Presidente de la República firme las leyes *originales*, que son las mismas que se publican en la gaceta –¡ya no hay transcripción!–. Con tantos errores, deben haber pasado unos cuantos por el Despacho presidencial. En fin.

Lo cierto es que nuestro amigo, el Profesor Antonio Silva Aranguren, se tomó la tarea de comparar los dos textos, resaltando las “correcciones” de uno a otro, y generosamente hizo circular el cuadro resultante entre un grupo de profesores, lo cual le agradecemos inmensamente. En este espacio no cabe traer ese cuadro, pues son demasiadas correcciones. Iremos haciendo referencia puntual a algunas de ellas en el desarrollo del presente trabajo.

1 Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

El fondo.

De acuerdo con la norma citada como base legal para la emisión, por el Presidente de la República, de la Ley Orgánica de Bienes Públicos, era menester *modernizar el marco regulatorio* –añadimos nosotros– del sistema de administración de bienes, con la finalidad de adecuar el sistema financiero público a los principios constitucionales.

Aun cuando, como se vio, la Ley habilitante 2010 no faculta al Presidente de la República para legislar en materia de bienes públicos, lo que sí es cierto es que él mismo y el Poder Legislativo estaban en mora en ese ámbito. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicada en la *Gaceta Oficial* N° 37.029 de fecha 5 de septiembre del 2000, en su artículo 3, prevé la existencia de un *sistema de administración de bienes* como parte integrante de la administración financiera del sector público, y remite a una ley especial². De hecho, en el artículo 191 se ordenó al Presidente de la República presentar a la Asamblea Nacional, dentro del año siguiente a su publicación –es decir al 5 de septiembre de 2001– un proyecto de ley que organizara el sistema de administración de los bienes del Estado, de manera que el mismo se integrara a los sistemas básicos de administración financiera, bajo los criterios de “centralización normativa y desconcentración operativa”. Así, si bien la ley –o mejor legislación– especial sobre la administración de los bienes públicos existía, por supuesto, antes de la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, además de su vetustez, no recogía de forma sistemática el régimen jurídico aplicable a los bienes públicos.

Hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Bienes Públicos, el régimen de tales bienes estuvo contenido en el Código Civil, en el título I de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional con respecto a los bienes nacionales³; en la Ley Orgánica que regula la Enajenación de Bienes del Sector Público No Afectos a las Industrias Básicas⁴; en la Ley Orgánica de Régimen Municipal⁵ y luego en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁶;

2 Desde su publicación por primera vez en septiembre de 2000, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público ha sido reformada parcialmente diez (10) veces, incluyendo la última reforma del 27 de marzo de 2012 (vid. *Gaceta Oficial* N° 37.606 de 9 de enero de 2003; *Gaceta Oficial* N° 37.978 de 13 de julio de 2004; *Gaceta Oficial* N° 38.198 de 31 de mayo de 2005; *Gaceta Oficial* N° 38.648 de 20 de febrero de 2007; *Gaceta Oficial* N° 38.661 de fecha 11 de abril de 2007; *Gaceta Oficial* N° Extr. 5.891 de 31 de julio de 2008; *Gaceta Oficial* N° 39.147 de 26 de marzo de 2009; *Gaceta Oficial* N° 39.164 de 23 de abril de 2009; *Gaceta Oficial* N° 39.465 de fecha 14 de julio de 2010; *Gaceta Oficial* N° 39.892 de 27 de marzo de 2012). No obstante, la norma contenida en el artículo 3 ha permanecido intacta: “Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, regulados en esta Ley, así como los sistemas tributario y de administración de bienes, regulados por leyes especiales, conforman la administración financiera del sector público. (...)”.

3 *Gaceta Oficial* N° Extr. 1.660 de 21 de junio de 1974.

4 *Gaceta Oficial* N° Extr. 3.951 de 7 de enero de 1987. Ver también el Reglamento, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 36.668 de 24 de marzo de 1999.

5 *Gaceta Oficial* N° Extr. 4.409 de 15 de junio de 1989.

6 La Ley Orgánica del Poder Público Municipal dictada con base en la *Constitución* de 1999 fue publicada en la *Gaceta Oficial* N° 38.204 de 8 de junio de 2005. Su primera reforma parcial se publicó en la *Gaceta Oficial* N° 38.327 de 2 de diciembre de 2005. Una segunda reforma parcial se publicó en la *Gaceta Oficial* N° Extr. 5.806 de 10 de abril de 2006, la cual se reimprimió “por error material” en la *Gaceta Oficial* N° 38.412 de 21 de abril de 2006. En la *Gaceta Oficial* N° 39.163 de 22 de abril de 2009 se publicó una nueva reforma parcial de la ley. La última reforma parcial fue publicada en la *Gaceta Oficial* N° Extr. de 28 de diciembre de 2010.

en las constituciones y leyes estatales dictadas –las últimas– casi todas con base en la Constitución de 1961; en las ordenanzas municipales, también casi todas preconstitucionales en la materia; y luego también en la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos que es la más reciente de todas⁷. Todo sin contar con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística, hidrocarburos, minas, aduanas, impuestos, drogas y otras actividades ilícitas, etc.

Uno esperaría, pues, que de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, se hubiera dictado una *ley sobre el sistema de administración de bienes* de carácter general, que se refiriera a todas las categorías de bienes públicos, respetando siempre el principio de la separación (vertical) de poderes y, por ende, la autonomía de los estados y municipios; así como la autonomía de otros órganos y entes como consecuencia de la aplicación de los principios de desconcentración y descentralización. Uno esperaría, además, que esa ley hubiera recogido en un solo instrumento todas las normas –o los principios normativos, en el caso– inherentes a la correcta “administración” de los bienes públicos.

La ley que analizamos cumple con esas expectativas muy parcialmente. Es, a nuestro juicio, una verdadera oportunidad perdida como tantas otras⁸.

Estructura general de la ley.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos, en su versión “final”, está estructurada en seis títulos, una disposición derogatoria y tres disposiciones transitorias.

El primer título contiene las *disposiciones* generales y se divide en dos capítulos, los cuales se refieren, en ese orden, al *objeto y ámbito de aplicación de la ley* y, a *los bienes públicos*.

El segundo título, por su parte, define el denominado *sistema de bienes públicos* en dos capítulos también. En el primer capítulo se establece el *régimen normativo* de los bienes públicos; en el segundo, se crea y regula la *Superintendencia de Bienes Públicos*.

El título tercero establece las *normas generales para la administración de los bienes públicos* en ocho capítulos: registro general de bienes públicos; incorporación de bienes; adscripción; posesión y custodia de bienes; adquisición de bienes; arrendamiento de bienes; de las concesiones; permisos y autorizaciones; de la conservación y el mantenimiento de los bienes; desincorporación y enajenación de bienes.

El cuarto título define los *régimenes especiales*, calificando como tales las “*participaciones estatales*” (capítulo I) y la *propiedad incorporal* (capítulo II).

El quinto título se refiere, en dos capítulos, a *las responsabilidades y las sanciones correspondientes*, estableciendo unas *disposiciones generales* y luego *las sanciones*.

Finalmente el último título, que sería el sexto, define los *procedimientos y recursos*.

7 *Gaceta Oficial* N° 38.756 de 28 de agosto de 2007.

8 El alcance de este trabajo no nos permite justificar adecuadamente semejante afirmación. Lo haremos en un estudio más profundo, a ser publicado en el futuro próximo.

La disposición derogatoria fue una de las normas incorrectamente publicada el 15 de junio de 2012, cuando se tituló el acápite como “*disposiciones derogativas*”. Por su incidencia en el ordenamiento jurídico, me permito presentar las dos versiones en un cuadro; subrayando los cambios:

VERSIÓN 15 DE JUNIO DE 2012

Se derogan los artículos contenidos en el Título I de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 1.660 Extraordinario, de fecha 21 de junio de 1974; la Ley Orgánica que regula la Enajenación de Bienes del Sector Público no Afectos a las Industrias Básicas, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 3.951 Extraordinario, de fecha 07 de enero de 1987 y su Reglamento, dictado mediante Decreto N° 78 de fecha 20-03-1999, *Gaceta Oficial* N° 36.668 de fecha 24-03-1999; los artículos 67 y 71 de la Ley Orgánica de Aduanas, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.875 Extraordinario de fecha 21 de febrero de 2008; los artículos 10, 19 y 20 de la Ley sobre el Delito de Contrabando, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.017 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2010; la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.756, de fecha 28 de agosto de 2007; los artículos 182 y 184 de la Ley Orgánica de Drogas, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.510, de fecha 15 de septiembre de 2010, siendo su última reimposición por error material la publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.546 de fecha 05 de noviembre de 2010, así como artículos 54, 57, 61 y 62 de la Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.912, de fecha 30 de abril de 2012.

VERSIÓN (CORREGIDA) 26 DE JUNIO DE 2012

Se derogan los artículos contenidos en el Título I de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 1.660 Extraordinario, de fecha 21 de junio de 1974; la Ley Orgánica que regula la Enajenación de Bienes del Sector Público no Afectos a las Industrias Básicas, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 3.951 Extraordinario, de fecha 07 de enero de 1987 y su Reglamento, dictado mediante Decreto N° 78 de fecha 20 de marzo de 1999, *Gaceta Oficial* N° 36.668 de fecha 24 de marzo de 1999; la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.756, de fecha 28 de agosto de 2007.

Lo mismo ocurrió con las disposiciones transitorias. En la versión originalmente publicada aparecieron cinco disposiciones transitorias en lugar de las tres publicadas en la versión correcta de la ley.

Estructura del análisis.

Acabamos de mostrar el esquema general de la Ley Orgánica de Bienes Públicos y tal debería ser el esquema del presente trabajo. No obstante, ese esquema no resulta útil desde el punto de vista *explicativo*, dado que el mismo refleja al mismo tiempo desconocimiento de la materia objeto de regulación y falta de técnica legislativa.

Por lo anterior, nos permitimos presentar el presente análisis según el siguiente esquema general: I. De los bienes públicos y su régimen general, y II. Del sistema de administración de los bienes públicos

I. DE LOS BIENES PÚBLICOS Y SU RÉGIMEN GENERAL

La regulación general de los bienes, en Venezuela, está contenida en el Código Civil. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público *establece* un sistema de administración de bienes como parte integrante, precisamente, de la *administración financiera del sector público*. La Ley de Contrataciones Públicas define los mecanismos para la adquisición de bienes públicos. Los especiales regímenes de responsabilidad inherentes a los bienes públicos están definidos básicamente en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y en la Ley contra la Corrupción.

Esos y la *Constitución* son los instrumentos normativos de base para analizar, en la Ley Orgánica de Bienes Públicos, la definición de los bienes públicos (1); el régimen normativo de los bienes públicos (2); la clasificación de los bienes públicos (3); la adquisición de bienes públicos (4).

1. *Los bienes públicos*

Los *bienes públicos*, según definición de la ley que analizamos⁹, son los siguientes:

- 1) Los bienes de cualquier naturaleza que hayan adquiridos o adquieran los órganos y entes que conforman el sector público.
- 2) Los bienes que se encuentren en el territorio de la República y que no tienen dueño.
- 3) Los bienes provenientes de las herencias yacentes.
- 4) Las mercancías que se declaren abandonadas.
- 5) Los bienes que sean objeto de una medida firme de comiso, mediante acto administrativo o sentencia; y los que mediante sentencia definitivamente firme “o procedimiento de Ley” sean “puestos a la orden del Tesoro Nacional”.

Estos bienes públicos, también de acuerdo con la ley, pueden ser nacionales, estatales, municipales y distritales. No obstante, la definición que al respecto se presenta es simplificada –por no decir *simplista*–, pues en una primera aproximación permitiría afirmar que todas las categorías de bienes señalados como públicos pueden ser nacionales, estatales, municipales o distritales, lo cual es falso como deriva de una aproximación más profunda (B).

9 Artículo 5 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

Por otra parte, y también de acuerdo con la ley analizada, *no son bienes públicos*, aun cuando puedan subsumirse en alguna de las categorías anteriores, los siguientes:

- 1) Los bienes que sean adquiridos, concebidos, extraídos o fabricados con destino a la venta; a la donación inmediata; o bien “en ejecución de norma expresa, en cumplimiento de fines institucionales, con el fin de ser enajenados a terceros”.
- 2) Los bienes calificados como “materiales y suministros” en el clasificador presupuestario emitido por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Esta *exclusión* es importantísima en cuanto se refiere los regímenes de responsabilidad y, a nuestro juicio, deriva de una confusión inexcusable entre la propiedad (pública) de los bienes y los atributos de uso y disposición, a efectos de su registro e inventario (C).

Antes de desarrollar esos tópicos, es necesario referirse a la *confusión* terminológica que sustenta la ley en una noción desfigurada de *propiedad pública* (A).

A. *La desfiguración de la idea de propiedad pública*

La propiedad es el derecho a –o la facultad de– usar, gozar y disponer de las propias cosas, sin más limitaciones que las establecidas en la ley –en el ordenamiento jurídico. Existen, en general, dos regímenes jurídicos aplicables a la propiedad: el régimen de la propiedad pública y el régimen de la propiedad privada¹⁰.

El régimen de la propiedad pública, si bien implica el ejercicio de tres atributos entendidos como “derechos”, en realidad supone un conjunto de prerrogativas y limitaciones, determinados por la necesidad de dar satisfacción al interés general. Esta propiedad pública es la que corresponde al *Estado* en su más amplia acepción.

El régimen de la propiedad privada, la cual es reconocida además como derecho constitucional, si bien somete el ejercicio de los atributos de uso, goce y disposición al cumplimiento de una *función social*, parte del principio de que el ejercicio de tales derechos persigue primordialmente la satisfacción de necesidades particulares. Esta propiedad privada es la que corresponde a los *particulares*.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos debería tener por objeto principal regular, precisamente, la propiedad pública; y en cierto modo ese es su objeto. No obstante, esa regulación parte de la desfiguración de la noción de propiedad pública.

En efecto, lo primero que hay que señalar al respecto es que la ley se quiere de *bienes públicos*, por lo cual, según la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, debería aplicarse en general a todos los bienes del sector público, respetando siempre el principio de la separación (vertical) de poderes y, por ende, la autonomía de los estados y municipios; así como la autonomía de otros órganos y entes como consecuencia de la aplicación de los principios de desconcentración y descentralización.

¹⁰ La propiedad pública no está nunca sometida por completo al derecho común, ni siquiera en los sistemas jurídicos en los cuales, en principio, su régimen no es específico. Ver Auby, J. M. Bon, P. Auby, J. B. Teneyre, P. *Droit administratif des biens*, Dalloz, 5ª ed., París, 2008, pp. 5.

En apariencia eso es así: la Ley Orgánica de Bienes Públicos, las normas reglamentarias y aquellas que emita la Superintendencia de Bienes Públicos, “son de estricto cumplimiento por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Públicos, así como para las personas naturales o jurídicas que custodien o ejerzan algún derecho sobre un Bien Público, con las excepciones de Ley, dejando a salvo las competencias y autonomía atribuidas en la materia por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes correspondientes”¹¹. No obstante, salvo algunas normas excepcionales, la ley se refiere y desarrolla la propiedad de la *República* y sus entes descentralizados.

La ley, por otra parte y como se verá, confunde la propiedad con el destino de los bienes y con su naturaleza, en materia de bienes de capital y bienes de consumo. Además, confunde la adquisición de la propiedad con la inclusión de bienes en el inventario correspondiente, lo cual aparece claramente no sólo con respecto a los bienes de consumo, sino también en relación con los bienes que se adquieren por no ser de nadie y los adquiridos mediante comiso, entre otros.

En efecto, en el título dedicado a las normas generales para la administración de los bienes públicos, hay dos capítulos en los cuales se desarrollan los temas de la *incorporación de bienes al patrimonio* (de la República) y la *adquisición de bienes*, como si pudieran tratarse como asuntos diferentes: ¿acaso adquirir bienes no es incorporarlos al patrimonio?

El asunto está en que, como se anunció, se confunden la adquisición de bienes y el trámite o formalidad necesarios para incorporar bienes al inventario de la persona de que se trate. La razón es que se ha desfigurado la noción de *propiedad pública*, lo cual se refleja igualmente en la (oscura) definición de la titularidad de los bienes públicos.

B. *La oscura definición de la titularidad de los bienes públicos*

Los bienes públicos son, básicamente, aquellos que pertenecen a los entes que conforman el sector público¹². La Ley Orgánica de Bienes Públicos, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, señala cuáles son los entes aludidos¹³: la República; los estados; el Distrito Capital; los municipios; los distritos metropolitanos; los institutos autónomos y demás personas jurídicas estatales de derecho público; las sociedades

11 Artículo 2 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

12 Decía Ana María Ruggieri en su artículo *La nacionalización y el régimen de los bienes públicos* (Archivos de Derecho Público y Ciencias de la Administración del Instituto de Derecho Público 1972–1979, FCJP-UCV, T. 1, Vol. III, Caracas, 1981, pp. 495–498) que de los bienes públicos puede hablarse en sentido subjetivo y en sentido objetivo. En sentido subjetivo “un bien es público si pertenece a un ente público”; pero como los entes públicos “además de ser sujetos de derecho público son sujetos de derecho común (...), perteneciéndoles en tal virtud, bienes como a cualquier otro sujeto jurídico privado, este sentido subjetivo no nos conduce a una diferenciación entre bienes públicos y bienes privados, y por ende, no nos sirve para delimitar el concepto de bien público” (pp. 495). En sentido objetivo, sigue la autora, “un bien es público si presta utilidad a una colectividad pública”, pero ello no es suficiente: “debe indagarse mucho más y tratar de determinar cuáles son los criterios adoptados por la legislación positiva para atribuir el bien la cualidad de público” (pp. 496). Termina concluyendo la autora que “los bienes públicos no constituyen una categoría objetivamente uniforme”, diferenciándose entre sí por sus cualidades jurídicas estructurales (y se refiere a los bienes simples, compuestos, muebles, inmuebles), y en su aspecto funcional (utilidad directa o indirecta, natural o artificial); que lo que a fin de cuentas debe estudiarse en el régimen de la propiedad pública (pp. 498).

13 Artículo 4 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos; artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

mercantiles cuyo capital social sea propiedad en cincuenta por ciento o más de cualquiera de las personas jurídicas señaladas antes; las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por alguna de las personas antes señaladas “cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio efectuados por una o varias [de esas personas] represente el cincuenta por ciento o más de su patrimonio”¹⁴.

A partir de la anterior consideración, la ley bajo análisis determina la existencia de bienes *nacionales*, bienes *estadales*, bienes *municipales* y bienes *distritales*.

A ese respecto, encontramos que las definiciones de la ley son genéricas (“*Son Bienes (...), los bienes públicos, de dominio público o privado propiedad de (...), de los institutos autónomos y de las empresas del Estado, de las demás personas en que los entes antes mencionados tengan una participación superior al 50% del capital social y de las consideradas fundaciones [del Estado]*”¹⁵); es decir, no se toman en consideración de ninguna manera las previsiones constitucionales y legales que asignan en propiedad a los distintos entes político-territoriales ciertas categorías de bienes.

Así, por ejemplo, se obvia que, de acuerdo con el Código Civil, los bienes que no tienen dueño (*res nullius*), tienen regímenes distintos, dependiendo de si se trata de bienes muebles o inmuebles. Los primeros son susceptibles de *ocupación* por los particulares como medio

14 A esta lista se añaden inútilmente otras formas jurídicas: el Territorio Insular Francisco de Miranda, los institutos públicos, las empresas de propiedad social indirecta comunal, el Banco Central de Venezuela y el sector público financiero en general, las universidades públicas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de las Dependencias Federales (artículos 4 y 5), los territorios insulares son unidades de organización de las dependencias federales, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios; administradas por el Ejecutivo Nacional a través de un jefe de gobierno, y en las cuales la función legislativa es ejercida por la Asamblea Nacional. Tienen personalidad jurídica, pero no autonomía política o administrativa. Se trata, en todo caso, de personas jurídicas estatales de derecho público.

Los institutos públicos no son otra cosa que el resultado de un intento de “cambio de denominación” de los institutos autónomos, así denominados por la *Constitución*. Esto se constata de la lectura de los artículos 96 al 101 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Son, en cualquier caso, personas jurídicas estatales de derecho público.

La empresa de propiedad social indirecta comunal, prevista en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (artículo 10-2), es una “unidad socio productiva constituida por el Poder Público en el ámbito territorial de una instancia del Poder Popular, destinadas al beneficio de sus productores y productoras, de la colectividad del ámbito geográfico respectivo y del desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes. La gestión y administración de las empresas de propiedad social indirecta corresponde al ente u órgano del Poder Público que las constituya”. Se trata, pues, de una *empresa del Estado*.

El Banco Central de Venezuela es, por disposición constitucional (artículo 318), una persona jurídica estatal de derecho público; el sistema financiero público está conformado por empresas del Estado, o bien por personas jurídicas estatales de derecho público, con forma de derecho privado.

Las universidades nacionales, por último, son personas jurídicas de derecho público.

15 Contrariando lo que ha sido la práctica constitucional, legislativa y jurisprudencial, en la norma se alude a las “fundaciones del Estado” como si se tratara únicamente de las fundaciones *nacionales* (por oposición a las *estadales*, *municipales* y *distritales*); cuando lo correcto es emplear, según la práctica señalada, el adjetivo “estatal” o el sustantivo “Estado” para referirse al conjunto de órganos y entes que ejercen en una medida u otra el poder público.

originario de adquisición de la propiedad¹⁶, mientras que los *inmuebles que no son de nadie* están sujetos al régimen de los baldíos y ejidos, o bien –si alguna vez tuvieron dueño– al de las herencias yacentes, si el propietario hubiere fallecido y, si no, son apropiables por particulares, mediante prescripción. Dado que no hay manifestación expresa al respecto, no es posible admitir que la Ley Orgánica de Bienes Públicos haya derogado *tácitamente* un libro completo del Código Civil (el tercero), entre otras leyes¹⁷.

También se obvia, por ejemplo, que la Constitución declara como bienes del dominio público de la República los yacimientos mineros y de hidrocarburos; y que no obstante reconoce como competencia “exclusiva” de los estados el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional, lo que los convierte en “propietarios”, si no de los yacimientos, sí del producto de los mismos, contrariamente al principio general de acuerdo con el cual los frutos pertenecen al propietario de la cosa que los produce¹⁸.

Además se omite, y esto es fundamental, que de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁹, son bienes municipales, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, los bienes que por cualquier título formen parte del patrimonio del Municipio, o aquellos destinados en forma permanente a algún establecimiento público o servicio del Municipio o a algún ramo de su administración, salvo disposición o convenio expreso en contrario²⁰. De manera que no sólo son bienes municipales los que hayan adquirido o adquieran los entes del sector público municipal, sino también aquellos adquiridos por entes nacionales, estatales o distritales que se destinen en forma permanente a algún establecimiento público o servicio del municipio o a algún ramo de su administración.

Podríamos hacer aquí una lista de omisiones en materia de titularidad de bienes públicos, pero el espacio no es suficiente en este análisis. Baste señalar, para concluir, que al definir cada una de las categorías de bienes (nacionales, estatales, municipales, o distritales), la Ley Orgánica de Bienes Públicos se refiere a los bienes del ente territorial correspondiente y a los bienes de sus entes descentralizados; pero no a los bienes de los servicios desconcentrados²¹, los cuales si bien carecen de personalidad jurídica, si tienen patrimonio propio²² (lo

16 Artículos 796 y 797 del Código Civil.

17 De hecho, omitiendo también los diversos regímenes aplicables a las cosas que no son de nadie, el artículo 19, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, derogado por la Ley Orgánica de Bienes Públicos, afirma que son bienes “nacionales” los “que se encuentren en el territorios de la República y que no tengan dueño”.

18 Artículo 552 del Código Civil.

19 Artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

20 En el mismo sentido, el derogado artículo 19, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional afirmaba que eran bienes *nacionales*, entre otros, los destinados a algún establecimiento público nacional o algún ramo de la administración nacional.

21 Los servicios desconcentrados constituyen *fondos separados*, dotados de capacidad presupuestaria; dependen jerárquicamente del ministro; tienen por finalidad obtener recursos propios para ser afectados a la prestación de un servicio (artículos 93 al 95 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).

22 Este es precisamente uno de los aspectos carentes de regulación en la ley que analizamos y en la legislación en general, y una de las razones por las cuales consideramos que se ha perdido una oportunidad. Los servicios desconcentrados –anteriormente conocidos como servicios autónomos sin personalidad jurídica– no son objeto de mayor regulación legislativa, siendo además profundamente desconocidos como institución en el seno de las administraciones públicas, lo cual redundando precisamente en la administración de sus bienes.

que no obsta para que sus bienes sean calificados en cualquier caso como bienes nacionales, estatales, municipales o distritales según el caso).

La distinción entre los bienes nacionales, estatales, municipales y distritales es de especial relevancia, en otro ámbito, pues dependiendo de esa titularidad están sujetos a regímenes diversos de privilegios y prerrogativas.

Así, “[l]os bienes, rentas, derechos o acciones que formen parte del patrimonio de la República, no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales y, en general, a ninguna preventiva o ejecutiva y están exentos además, de contribuciones o gravámenes nacionales, estatales y/o municipales”²³. Los bienes de sus entes descentralizados, salvo que por disposición legal gocen de estos privilegios, están sujetos al régimen de derecho común, con las especificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, especialmente en materia de crédito público, y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, entre otras.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dispone que “[l]os bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes al Municipio o a una entidad municipal, no estarán sujetos a medidas preventivas; tampoco estarán sujetos a medidas ejecutivas, salvo en los casos previstos en esta Ley”²⁴. De hecho, tales bienes están sujetos a *embargo ejecutivo* de acuerdo con el artículo 159 de la ley en cuestión.

En el caso de los estados, la Ley Orgánica de Bienes Públicos no establece ninguna regulación similar. En marzo de 2004 el Presidente de la República vetó la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal sancionada por la Asamblea Nacional y, hasta ahora, no se ha emitido ninguna ley a ese respecto. Lo estipulado, en todo caso, era aplicar a los bienes de los estados los privilegios y prerrogativas aplicables a los de la República²⁵, como lo establecen todas las leyes estatales referidas a la materia y lo reconoce pacíficamente la jurisprudencia.

En cualquier caso, “[l]a propiedad de los bienes válidamente adquiridos por cualquier título, le estará conferida al órgano o ente que los haya adquirido, salvo disposición en contrario de leyes especiales que rijan sobre la materia y la administración y gestión de los mismos le estará conferida al órgano o ente adquirente, dentro de los límites de la ley”²⁶. Ahora bien, los bienes públicos “que no sean propiedad de determinado ente u órgano del Sector Público, o que no le hayan sido expresamente adscritos para su uso, goce, disfrute, se considerarán propiedad de la República y su administración estará a cargo de la Superintendencia de Bienes Públicos”²⁷.

23 Artículo 10 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (vigente) establece al respecto que “[l]os bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva”.

24 Artículo 156 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, aplicable a los distritos por remisión expresa del artículo 29. Cuando la norma se refiere a las “entidades municipales”, sin duda a los *establecimientos públicos* municipales (artículo 132); es decir, a sus entes descentralizados.

25 Artículo 10 del “proyecto” de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal.

26 Artículo 47 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

27 Artículo 45 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. Con la consecuencia de que, si esos bienes son poseídos por otro ente sin que medie acto de adscripción, se considera que están bajo su custodia o protección (artículo 44).

La pregunta aquí es: ¿cómo puede haber bienes públicos que no sean propiedad de un ente del sector público?

C. *Los bienes (públicos) destinados al consumo o a la enajenación*

Dice la Ley Orgánica de Bienes Públicos que *no son bienes públicos* los que sean adquiridos, concebidos, extraídos o fabricados con destino a la venta; los calificados como materiales y suministros en el clasificador presupuestario de la Oficina Nacional del Presupuesto; los adquiridos con la finalidad de ser donados de manera inmediata; los adquiridos en ejecución de norma expresa, con el fin de ser enajenados a terceros. Es decir, como se señaló antes, los bienes destinados a su enajenación y consumo.

A nuestro juicio, si bien es posible afirmar que no son bienes públicos –aunque no por ello estén exentos de control– los bienes adquiridos para su enajenación, es un error afirmar que no lo son los bienes destinados al consumo.

En realidad se trata de bienes tan *públicos* como los bienes de capital, sólo que su disposición está sujeta a reglas especiales –no así, por cierto, su adquisición ni la responsabilidad que deriva de su uso.

En efecto, conforme lo establece la propia Ley Orgánica de Bienes Públicos en su artículo 74, las normas relativas a la desincorporación y enajenación de bienes “no son aplicables a los bienes y productos adquiridos, fabricados u obtenidos por el Sector Público con destino a la venta, donación o al suministro”. Ello es obvio: no puede mediar el sistema constitucional y legal de autorizaciones para la enajenación de bienes adquiridos para ello, ni para el consumo (destrucción) de otros bienes cuya finalidad es esa.

Ese es, de hecho, el sentido de que aparece en la Ley contra la Corrupción²⁸, en el cual se define el *patrimonio público*, fundamentalmente, por la pertenencia de los bienes de que se trate a los entes que conforman el sector público. Lo mismo ocurre con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal: no hay distinción entre las diferentes categorías de bienes que pertenecen a los entes del sector público al momento de definir el *patrimonio público*.

Por otra parte, las *licitaciones* previstas en la Ley de Contrataciones Públicas, dejando a salvo las excepciones expresas como los inmuebles y las obras literarias, artísticas o científicas²⁹, son aplicables para la adquisición onerosa de toda clase de bienes, incluso para la de aquellos destinados a la enajenación o el consumo; y si bien es cierto que esto no implica necesariamente –en el marco de la ley– que tales bienes sean propiedad pública³⁰, se asume (o se presume) que la adquisición onerosa de bienes por los entes del sector público se hace con *dinero público*. Al final, de lo que se trata es de distinguir la propiedad *pública* de la propiedad *privada*.

En cualquier caso, tómese en consideración que la ley permite la *contratación directa* para la adquisición de bienes “para su comercialización ante consumidores, usuarios o clientes, distintos al órgano contratante, siempre que los bienes o servicios estén asociados a la

28 Artículo 4 de la Ley contra la Corrupción.

29 Artículo 5, numerales 3 y 4, de la Ley de Contrataciones Públicas.

30 Claro que está en discusión si los consejos comunales y demás instancias del poder popular son *entes* públicos u organizaciones sociales; pero los mismos deben adquirir bienes (con dinero público), conforme a la Ley de Contrataciones Públicas (artículo 3-7).

actividad propia del contratante y *no ingresen de manera permanente a su patrimonio*³¹. De manera que se trata de bienes –claro está– que ingresan temporalmente al patrimonio de los entes que conforman el sector público: ¿se trata de bienes públicos?

2. Régimen normativo de los bienes públicos

La Ley Orgánica de Bienes Públicos, en su artículo 1º, establece que su objeto es “establecer las normas que regulan, el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema de Bienes Públicos, como parte integrante del Sistema de Administración Financiera del Estado”³². Luego, en el artículo 3º, declara que las normas que ella contiene “son de orden público y se aplicarán con preferencia a cualquier otra del mismo rango”.

Ahora bien, en el artículo 2º, no obstante que la misma ley establece que las normas que ella contiene, así como las “normas reglamentarias y aquellas que emita la Superintendencia de Bienes Públicos, son de estricto cumplimiento por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Públicos, así como para las personas naturales o jurídicas que custodien o ejerzan algún derecho sobre un Bien (*sic*) Público (*sic*), con las excepciones de Ley”, dispone que quedan “a salvo las competencias y autonomía atribuidas en la materia por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes correspondientes”.

La última disposición obliga a definir el régimen normativo de los bienes públicos de acuerdo con la *Constitución*, para luego establecer el verdadero ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

La *Constitución* –no es su objeto– no define propiamente el régimen normativo de los bienes públicos. Sin embargo, las normas atributivas de competencia de los distintos niveles político–territoriales, entre otras, permiten establecer los principios de tal régimen normativo. Es a esto a lo que se refiere el artículo 2º de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

El principio, en ese sentido, es que tanto los estados como los municipios gozan de *autonomía* en cuanto se refiere a la *administración de sus bienes*³³. Esa palabra *administración* se refiere, el mismo tiempo, a una *forma*, a una *organización*, a unos *finés* y a unos *medios*.

La *forma* administración es la que más nos interesa, en principio, pues se refiere a la emisión de actos jurídicos; de los actos jurídicos que se distinguen por su forma (autor y procedimiento) de la *legislación* y la *jurisdicción*.

Esos actos jurídicos son los que derivan del ejercicio de la potestad reglamentaria (y su sub-especie, la potestad organizativa); la función *administrativa* materialmente hablando (crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas); la potestad revocatoria, la potestad disciplinaria y la potestad sancionatoria, todas manifestaciones del ejercicio de la *función jurisdiccional* fuera de las *formas* del poder judicial.

Así, cuando la *Constitución* dice que es competencia *exclusiva de los estados* o que es manifestación de la *autonomía municipal* todo cuanto tiene que ver con la *administración* de sus bienes, no los está facultando para *legislar*, para ejercer el poder legislativo en la materia;

31 Artículo 76, numeral 6, de la Ley de Contrataciones Públicas.

32 Ya sabemos que esto último es, en realidad, la *administración financiera del sector público* que comprende un conjunto de sistemas, entre los cuales el de *administración de bienes* (artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público).

33 Artículos 164, 167, 168 y 179 de la *Constitución*.

al menos no directamente. Es competencia, efectivamente, del *poder nacional*, del poder legislativo nacional, legislar en materia de bienes públicos, en general. Pero esa legislación no puede desconocer las potestades normativas que competen a estados u municipios en la materia, y que antes reseñamos, mucho menos cuando la *Constitución* les asigna en propiedad o en administración específicas categorías de bienes.

Por ejemplo, corresponde a los estados *exclusivamente*, el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley; la creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales; la ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales; la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. No puede ninguna *ley nacional* desconocer lo previsto en estas normas.

Volviendo a la Ley Orgánica de Bienes Públicos y para terminar con la delimitación de su ampliación en los ámbitos estatal y municipal, dicha ley debe siempre interpretarse en el sentido que la administración–*organización* de los bienes de los estados y municipios, es la de cada estado y municipio, aunque mediante ley nacional puedan establecerse lineamientos a ese respecto; que la administración–*fin* se refiere a los ámbitos competenciales que corresponden a estados y municipios para dar satisfacción (directa o indirecta) al interés general; que los bienes estatales y municipales son *medios* de los que disponen tales entes para ejercer sus competencias.

Además de lo anterior, hay que tomar en consideración que la *legislación* que se dicte en materia de bienes públicos debe estar en armonía con la legislación inherente a los *bienes privados*; que existen –y deben existir– normas inherentes al *control* de los bienes públicos; que en la legislación penal se sancionan los daños que se causen a los bienes públicos. Además, por supuesto, legislaciones especiales que conciernen a los bienes públicos: ordenación territorial, especialmente urbana; patrimonio cultural; aguas; fauna; bosques; minas; hidrocarburos...

En otros términos, la declaración de acuerdo con la cual las normas que contiene la Ley Orgánica de Bienes Públicas “son de orden público y se aplicarán con preferencia a cualquier otra del mismo rango”, es muy relativa. Solo resulta aplicable en cuanto se refiere al *sistema de administración de bienes públicos*.

Lo reconoce la misma ley, en una nueva muestra de falta de técnica legislativa, cuando establece que “[l]as normas contenidas en leyes especiales, que regulen los bienes a que se refiere este Título, se aplicarán en tanto no contradigan las disposiciones establecidas en [la presente Ley Orgánica]³⁴.

En cualquier caso, por disposición expresa, se rigen por sus respectivas leyes y sólo supletoriamente por lo establecido en la Ley Orgánica de Bienes Públicos³⁵:

1) Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental.

34 Artículo 14 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

35 Artículo 15 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

2) Los espacios lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República, las costas marinas; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se hallen.

3) Los bienes públicos empleados directamente para la seguridad y defensa de bienes y personas.

4) El espectro radioeléctrico.

5) Las tierras baldías.

6) Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras y las que por ley le deban pertenecer.

7) Los bienes públicos empleados directamente por las industrias básicas pesadas en poder del Estado, en las labores de aprovechamiento y/o transformación de los recursos naturales a su cargo.

8) Los Bienes Públicos enmarcados en procesos de privatizaciones.

9) Los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como las sustancias químicas, precursoras y esenciales, susceptibles de ser desviadas a la fabricación ilícita de drogas.

10) Los haberes de los fondos públicos de prestaciones, pensiones y jubilaciones.

11) Los bienes de valor artístico e histórico propiedad de la República, los estados, los municipios o los distritos.

3. *Clasificación de los bienes públicos*

La Ley Orgánica de Bienes Públicas se refiere, como es natural, a diversas categorías de bienes que permiten clasificarlos según criterios clásicos, distinguiendo los bienes del dominio público y del dominio privado (A); bienes muebles e inmuebles (B); bienes corporales e incorporeales (C); bienes de capital y de consumo (D).

A. *Bienes del dominio público y bienes del dominio privado*

Sin entrar en detalles históricos³⁶, la distinción entre los bienes del dominio público y del dominio privado se encuentra en el Código Civil. Son bienes del dominio público los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes. Todos los demás son bienes del dominio privado³⁷.

Los bienes de dominio público son de uso público o de uso privado³⁸. Los que son de uso público, cuando dejen de estar destinados a ello, pasan del dominio público al dominio privado³⁹.

36 Véase Turuhpial Cariello, H. *Teoría general y régimen jurídico del dominio público en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2008, pp. 123-132.

37 Artículo 539 del Código Civil.

38 Artículo 540 del Código Civil.

39 Artículo 541 del Código Civil.

Los bienes del dominio público, según el Código Civil, son inalienables; mientras que los bienes del dominio privado “pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen”⁴⁰. De hecho, estos últimos se rigen por el derecho común, salvo en cuanto esté dispuesto en leyes especiales⁴¹.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional –derogada en materia de bienes por la Ley Orgánica de Bienes Públicos– nada dispuso para distinguir los bienes del dominio público de los bienes del dominio privado *del la Nación*. La Ley Orgánica de Régimen Municipal (derogada en 2005), en cambio, definía como *bienes del dominio público municipal*, “entre otros”, las obras, instalaciones y edificaciones construidas o adquiridas por el Municipio o por cualquier organismo o persona de carácter público o privado, en beneficio del Municipio, cuando estuvieran destinadas o adscritas a la prestación de un servicio público; y los ejidos. En cuanto a estos bienes del dominio público, la misma ley establecía que los mismos eran inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo Cabildo los “desafectara” con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes⁴².

La Constitución de 1999 “ratifica de manera dispersa la naturaleza demanial de algunos bienes y ‘publicifica’ o demanializa otros considerados antes, o bienes susceptibles de apropiación individual, o bienes patrimoniales de los entes políticos territoriales; así como reconoce aquellos bienes o espacios sobre los cuales la República tiene jurisdicción o derechos de soberanía en los términos recogidos por el Derecho Internacional Público”⁴³. En ese marco la Ley Orgánica de Bienes Públicos establece que son bienes del dominio público, los siguientes⁴⁴:

- 1) Los bienes destinados al uso público, como plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros.
- 2) Los bienes que, por su configuración natural, construcción o adaptación especial, o bien por su importancia histórica, científica o artística, sean necesarios para un servicio público o para dar satisfacción a una necesidad pública y que no puedan ser fácilmente reemplazados en esa función.
- 3) Los espacios lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas; las costas marinas; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo; así como los recursos que en ellos se encuentren.
- 4) Los yacimientos mineros y de hidrocarburos.
- 5) Todos los bienes a los cuales se confiera tal cualidad mediante ley.

Son bienes del dominio privado los “no incluidos en las categorías de bienes mencionadas en la enumeración anterior, los cuales siendo propiedad del Estado o de algún ente público, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público”⁴⁵. Estos bienes,

40 Artículo 543 del Código Civil.

41 Artículo 544 del Código Civil.

42 Artículo 107 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

43 Turuhpial Cariello, H. *op. cit.*, pp. 132.

44 Artículo 6 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

45 *Idem*.

mediante ley especial, pueden ser afectados al uso público o a algún servicio público y, por ende, pasarían a ser bienes del dominio público⁴⁶.

Los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables; están exentos además de contribuciones nacionales, estatales y municipales⁴⁷.

La República, los estados, los municipios y los distritos tienen un dominio público y un dominio privado⁴⁸. En un momento, surgió la discusión en cuanto a la posibilidad de que otros entes pudieran ser propietarios también de bienes sujetos al régimen del dominio público⁴⁹. La Ley Orgánica de Bienes Públicos resuelve la duda cuando, al definir los bienes nacionales, estatales, municipales y distritales, se refiere a “*los bienes públicos, de dominio público o privado propiedad de (...), de los institutos autónomos y de las empresas [del Estado], de las demás personas en que los entes antes mencionados tengan una participación superior al 50% del capital social y de las consideradas fundaciones [del Estado]*”⁵⁰. No pueden, sin embargo, ser propietarios de bienes sujetos al régimen del dominio público las dependencias federales, los consejos comunales ni las demás instancias del poder popular; al menos no de acuerdo con la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

Los bienes del dominio público –y también los del dominio privado, por supuesto– pueden ser bienes muebles o inmuebles.

B. *Bienes muebles y bienes inmuebles*

La ley Orgánica de Bienes Públicos se refiere, sin hacer mayores distinciones o consideraciones, a los bienes muebles y a los bienes inmuebles. Las definiciones aplicables, al respecto, son entonces las del Código Civil.

Los bienes son inmuebles por su naturaleza, por destinación o por el objeto a que se refieren⁵¹. Por su *naturaleza*, entre otros, los terrenos, los edificios, las minas y, en general, “*toda construcción adherida de modo permanente a la tierra o que sea parte de un edificio*”⁵². Por *destinación* las cosas que el propietario del suelo ha puesto en él para su uso, cultivo y beneficio, como los instrumentos rurales, animales de labranza, simientes, etc.; así como “*los objetos muebles que el propietario ha destinado a un terreno o edificio para que permanezcan en él constantemente, o que no se puedan separar sin romperse o deteriorarse o sin romper o deteriorar la parte del terreno o edificio a que están sujetos*”⁵³. *Por el objeto a que se refieren*, son inmuebles los derechos del propietario y del enfiteuta sobre los predios sujetos a enfiteusis; los derechos de usufructo, uso y habitación sobre inmuebles, claro está; las servidumbres

46 Artículo 8 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

47 Artículo 9 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

48 Artículo 539 del Código Civil; artículo 5 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos; artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

49 Ver al respecto Turuhpial Cariello, H. *op. cit.*, pp. 126-132.

50 Artículo 5 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

51 Artículo 526 del Código Civil.

52 Artículo 527 del Código Civil. Se consideran también inmuebles por su naturaleza, según la norma, entre otros: las lagunas, estanques, manantiales aljibes y toda agua corriente; los acueductos, canales o acequias que conducen el agua a un edificio o terreno y forman parte del edificio o terreno a que las aguas se destinan.

53 Artículos 528 y 529 del Código Civil.

prediales; la hipoteca; las acciones que tienden a reivindicar inmuebles o a reclamar derechos que se refieran a los mismos⁵⁴.

Los bienes muebles, por su parte, lo son también por su naturaleza, por el objeto a que se refieren o por disposición legal⁵⁵. Son muebles por su *naturaleza* los que pueden cambiar de lugar, por sí mismos o movidos por una fuerza exterior⁵⁶. *Por el objeto a que se refieren o por determinarlos así la ley*, son bienes muebles “los derechos, las obligaciones y las acciones que tienen por objeto cosas muebles; y las acciones o cuotas de participación en las sociedades civiles y de comercio, aunque estas sociedades sean propietarias de bienes inmuebles”; “las rentas vitalicias o perpetuas a cargo del Estado o de los particulares”; “los materiales provenientes de la demolición de un edificio y los reunidos para construir uno nuevo, mientras no se hubieren empleado en la construcción”⁵⁷.

La distinción entre bienes muebles e inmuebles cobra especial importancia, pues unos y otros están sujetos a regímenes de adquisición y administración diversos, como se verá en su oportunidad.

C. *Bienes corporales y bienes incorporeales*

El Código Civil no distingue entre bienes corporales y bienes incorporeales y, por lo tanto, no presenta una definición al respecto. La Ley Orgánica de Bienes Públicos, en cambio, destina un capítulo a la “propiedad incorporal”, refiriéndose en el caso a “los derechos correspondientes a la propiedad intelectual o industrial”⁵⁸, y sometiéndola a un *régimen especial*.

No obstante, los bienes incorporeales son más que los “derechos de propiedad intelectual o industrial”. Son todos los valores económicos que no tienen realidad sensible, sino que derivan su existencia de una construcción jurídica, definición que se refiere a todos los derechos personales por oposición a los derechos reales. Esto incluye, entre otras cosas, las acciones y cuotas de participación en sociedades civiles o mercantiles, que ciertamente en la ley también están sujetas a un régimen especial, pero no como bienes “inmateriales”⁵⁹.

Hay que referirse a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, entre otras leyes, para desarrollar el régimen de los bienes públicos incorporeales.

Son bienes corporales, para terminar, las cosas que por su naturaleza física forman parte del mundo sensible, así como los derechos que se ejercen sobre las mismas (derechos reales).

D. *Bienes de capital y bienes de consumo*

La distinción entre bienes de capital y bienes de consumo tampoco aparece, en esos términos, en el Código Civil. En la Ley Orgánica de Bienes Públicos se hace –inde-

54 Artículo 530 del Código Civil.

55 Artículo 531 del Código Civil.

56 Artículo 532 del Código Civil. Se exceptúan los bienes muebles que se consideran bienes inmuebles “por naturaleza”: los frutos de la tierra y de los árboles mientras no hayan sido cosechados o separados del suelo; los hatos, rebaños, pjaras y cualquier otro conjunto de animales de cría, mientras no sean separados de sus pastos o criaderos (artículo 526 del Código Civil).

57 Artículos 533 y 534 del Código Civil.

58 Artículos 88 y ss. de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

59 Artículos 85 y ss. de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

bidamente— la distinción sólo para señalar —incorrectamente, como se vio— que los bienes de consumo no son bienes públicos.

Los bienes de capital —diferentes del capital financiero— son los objetos reales de la propiedad de entidades, destinados a de obtener un rendimiento positivo, para la producción de capital físico, de otros productos sin incorporarse a ellos: fábricas, maquinaria, herramientas y diversos edificios.

Los bienes de consumo (cosas consumibles) son aquellas que se agotan por el uso al cual están destinadas, que se destruyen.

4. *La adquisición de bienes públicos*

El Estado, los entes que conforman el sector público, pueden adquirir bienes gratuitamente (A), forzosamente (B) y mediante el pago de un precio u otra contraprestación (C). Existen en el ordenamiento jurídico diversos medios para ello, que sólo en cierta medida se reflejan en la Ley Orgánica de Bienes Públicos⁶⁰.

A. *Medios de adquisición gratuita de bienes públicos*

En la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se hace referencia expresa, al menos, a tres medios de adquisición gratuita de bienes: la donación, la herencia y el legado⁶¹.

El medio de adquisición gratuita de bienes por excelencia es la donación⁶² y, sin embargo, apenas aparece mencionada en la Ley Orgánica de Bienes Públicos⁶³. Tampoco se regula, ni siquiera se hace mención de la herencia y el legado como medios gratuitos de adquirir la propiedad u otros derechos sobre bienes. Sólo se hace una fugaz referencia a las herencias yacentes⁶⁴.

La regulación de esos medios es así la que aparece en el Código Civil y, en cuanto resulta aplicable, en la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y demás Ramos Conexos.

También pueden los entes del sector público adquirir bienes mediante usucapión, sobre lo cual nada se menciona en la Ley Orgánica de Bienes Públicos, por lo que debe aplicarse el Código Civil⁶⁵.

60 También adquiere bienes el Estado por el mecanismo de la *accesión* en los términos del Código Civil. En la Ley Orgánica de Bienes Públicos no se hace ningún señalamiento al respecto. Sólo el artículo 42, al referirse a la “incorporación” patrimonial como formalidad, habla de la recepción definitiva de inmuebles de todo tipo.

61 Artículo 34, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

62 Sabemos que también es donación la liberalidad hecha por agradecimiento al donatario, o en consideración de sus méritos, o por especial remuneración, y la que va acompañada de alguna obligación impuesta al donatario (artículo 1432 del Código Civil).

63 Artículo 49 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

64 Artículo 5, numeral 1 (encabezamiento), de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

65 Se hace la salvedad de que los entes públicos no pueden usucapir contra la República, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

Sí se establece en la Ley Orgánica de Bienes Públicos, más o menos en los mismos términos de la norma derogada de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que para “la incorporación al patrimonio de la República de los bienes muebles e inmuebles que se encuentren en el territorio de la República y que no tengan dueño [se] solicitará la posesión real de ellos al Juez de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial correspondiente, quien la otorgará en forma ordinaria”⁶⁶.

Ahora bien, no puede confundirse la “incorporación” de bienes como medida material de inscripción de los mismos en el inventario correspondiente, y que es la que se regula en la norma citada, con los medios de adquisición de la propiedad⁶⁷. Por lo demás, no existe en la legislación vigente un procedimiento “ordinario” para que un juez otorgue la posesión real de un bien a una persona, como no sea en virtud de la ejecución de alguna sentencia constitutiva o declarativa.

Sobre la adquisición de los bienes que no tienen dueño, se dijo *supra*, no puede generalizarse, como resulta de una lectura apresurada de la Ley Orgánica de Bienes Públicos –y también por cierto de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El Código Civil dispone, a ese respecto, que las cosas que no son propiedad de nadie, pero que pueden llegar a serlo de alguien, se adquieren por la *ocupación*; para luego referirse, como ejemplos, a los animales que son objeto de la caza o de la pesca, los tesoros y las cosas muebles abandonadas⁶⁸. Para no entrar en análisis que nos alejarían del objeto del presente trabajo⁶⁹, nos referiremos únicamente de manera muy breve a las cosas muebles abandonadas –las cuales por cierto no deben confundirse con las mercancías abandonadas, de acuerdo con la Ley Orgánica de Aduanas.

En cuanto a ello, el Código dispone que quien encuentre “un objeto mueble que no pueda considerarse como tesoro, deberá restituirlo al precedente poseedor, y, si no conociere a éste, deberá consignarlo inmediatamente en poder de la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio del lugar donde la haya encontrado”⁷⁰. Luego de un trámite administrativo previsto también en el Código⁷¹, si el propietario del bien no aparece, la cosa (o su precio) “pertenece a quien la haya encontrado”⁷² y no al Municipio que la ha custodiado –mucho menos al Estado, a la República o a algún ente descentralizado funcionalmente. En cualquier caso, la cosa abandonada debería pertenecer al Municipio, si quien la encontró tampoco aparece.

Por otra parte y también de acuerdo con el Código Civil, “las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño, pertenecen al dominio privado

66 Artículo 39 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. Ver también el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

67 De hecho en los artículos subsiguientes de la ley (40 al 42) se hace referencia a la “incorporación” de bienes al patrimonio de la República, obtenidos mediante comiso, por abandono o por accesión.

68 Artículo 797 del Código Civil.

69 Ver la Ley de Protección de la Fauna Silvestre, la Ley de Pesca y la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural.

70 Artículo 801 del Código Civil.

71 Artículo 802 del Código Civil.

72 Artículo 803 del Código Civil.

de la Nación, si su ubicación fuere en el Distrito Federal o en Territorios y Dependencias Federales, y al dominio privado de los Estados si fuere en éstos⁷³. Además, “[I]a propiedad del suelo lleva consigo la de la superficie y de todo cuanto se encuentre encima o debajo de ella, salvo lo dispuesto en leyes especiales⁷⁴.”

Según la Ley de Tierras Baldías y Ejidos⁷⁵, “los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular” son *baldíos*.⁷⁶ Dejando a salvo lo dispuesto en leyes especiales⁷⁷, estos baldíos son del dominio privado de los estados, si se encuentran en su territorio; son de la República si se encuentran en el Distrito Capital o en las dependencias federales⁷⁸. La previsión legal en cuanto a estos terrenos es el levantamiento de un registro catastral integral.

No se trata de acudir a un juez a pedir que se ponga a la República o a los estados en “posesión real” de las tierras baldías; como tampoco corresponde dicho trámite en materia de ejidos con respecto a los municipios... Porque los ejidos, a fin de cuentas, son terrenos que no tienen dueño, ubicados dentro de las áreas urbanas municipales, destinadas históricamente al desarrollo local y al ensanche de las ciudades y demás poblaciones⁷⁹. Estos ejidos son bienes del dominio público municipal⁸⁰.

Así, para el caso de los bienes (muebles o inmuebles) que no tienen dueño, es decir, agotadas todas las posibilidades de apropiación que al respecto prevé el ordenamiento jurídico, la República y sólo ella puede pedir la posesión real de los mismos al juez de primera instancia en lo civil de la circunscripción judicial correspondiente⁸¹.

Por último, aparece en la ley el *abandono de mercancías* como forma gratuita de adquisición de la propiedad, lo cual está regulado en la Ley Orgánica de Aduanas.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos establece, a ese respecto, que “[I]as mercancías que se declaren abandonadas serán puestas a la orden del Tesoro Nacional mediante Providencia de Adjudicación al Tesoro Nacional, emitida por la Superintendencia de Bienes Públicos⁸²”. No obstante, la Ley Orgánica de Aduanas establece dos supuestos distintos con distintas consecuencias: el abandono voluntario de mercancías y el abandono legal de mercancías.

73 Artículo 542 del Código Civil.

74 Artículo 549 del Código Civil.

75 Publicada en la *Gaceta Oficial* el 3 de septiembre de 1936. Ver disposición transitoria décimo primera de la *Constitución*.

76 Artículo 1° de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

77 Como la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Sobre la incidencia de esta ley en el régimen de las tierras baldías, ver Brewer-Carías, A.R. *El régimen de las tierras baldías y la adquisición del derecho de propiedad privada sobre tierras rurales en Venezuela*, www.allanbrewercarias.com, 2005.

78 Artículo 2 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

79 Ver lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. También Turuhpial Cariello, H. *op. cit.*, pp. 222-233.

80 Artículo 133, numeral 1, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

81 Artículo 39 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. En la norma se hace inútilmente la advertencia de que este procedimiento no es aplicable al caso previsto en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que en realidad se refiere a la asignación de bienes a entes descentralizados, sin transferencia de propiedad.

82 Artículo 40 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

En caso de abandono *voluntario*⁸³, “las mercancías serán adjudicadas al Tesoro Nacional, el cual podrá disponer de ellas en la forma que estime conveniente”⁸⁴. ¿Corresponde esa adjudicación a la Superintendencia de Bienes Públicos? La respuesta parece afirmativa.

En caso de abandono *legal*⁸⁵, aunque la ley no lo especifica, la declaratoria correspondiente debe emanar de la administración aduanera; y a diferencia de lo que ocurre con las mercancías abandonadas voluntariamente, éstas no necesariamente pasan al Tesoro Nacional: “una comisión constituida por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, el Ministro del Poder Popular para las Finanzas y el Ministro del Poder Popular para las Industrias Ligeras y el Comercio, decidirá, de acuerdo al interés nacional y la naturaleza de las mismas, si tales mercancías serán objeto de remate o si las mismas serán adjudicadas directamente al Ejecutivo Nacional”⁸⁶.

Los casos en los cuales las mercancías abandonadas legalmente son del Tesoro Nacional son los siguientes: cuando no haya habido posturas en remate⁸⁷; cuando las mercancías abandonadas estén afectadas por prohibiciones, reservas u otras restricciones y requisitos arancelarios y legales⁸⁸ y; si las mercancías abandonadas son de evidente necesidad o interés social, siempre que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Finanzas, previa decisión motivada, ordene que la adjudicación se haga a favor del Tesoro Nacional oponiendo el monto de su crédito⁸⁹.

No se hace mención, en la Ley Orgánica de Bienes Públicos, del medio de *derecho público* de adquisición –y disposición– gratuita de la propiedad, salvo de manera tangencial: la transferencia de bienes⁹⁰.

La transferencia se refiere a todos los tipos de bienes, incluso al dinero, y en ningún caso puede considerarse como donación.

La transferencia de sumas de dinero se rige por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y demás normas legales o reglamentarias aplicables. La transferencia de bienes debería estar regulada en esta Ley Orgánica de Bienes Públicos, más que como una formalidad registral, cual es el caso.

No es una *figura* evidente. Deriva de la ley –de leyes de transferencia, por ejemplo– o de un acto administrativo. No implica la desaplicación del mecanismo de la donación entre

83 Que se produce, según el artículo 64 de la Ley Orgánica de Aduanas, por manifestación escrita e irrevocable formulada a la aduana, con el objeto de renunciar a favor del Tesoro Nacional a los derechos que quien abandona ostente sobre las mismas.

84 Artículo 65 de la Ley Orgánica de Aduanas.

85 La cual ocurre en los supuestos del artículo 66 de la Ley Orgánica de Aduanas.

86 Artículo 67 de la Ley Orgánica de Aduanas. El producto del remate debe ser destinado al pago de los créditos fiscales a que haya lugar. El excedente no es propiedad del Tesoro Nacional, sino del propietario de los efectos antes de su adjudicación. (Artículo 70)

87 Artículo 67 de la Ley Orgánica de Aduanas.

88 Parágrafo único del artículo 67 de la Ley Orgánica de Aduanas. La norma exceptúa de la adjudicación al Tesoro Nacional las mercancías a cuyo efecto existen postores que cuentan con la posibilidad de realizar lícitamente la operación aduanera.

89 Artículo 71 de la Ley Orgánica de Aduanas.

90 Se menciona, en efecto, tangencialmente la transferencia de bienes en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

entes públicos, caso en el cual habría que aplicar las normas pertinentes. Ocurre naturalmente del ente territorial hacia sus entes descentralizados y servicios desconcentrados. En fin. Otra oportunidad perdida.

B. *Medios de adquisición forzosa de bienes públicos*

Los medios de adquisición forzosa de la propiedad, de acuerdo con la Ley Orgánica de Bienes Públicos son: la expropiación⁹¹, el comiso y la “sentencia definitivamente firme o procedimiento de Ley [mediante los cuales se pongan bienes] a la orden del Tesoro Nacional”⁹². No se mencionan la confiscación ni la reversión, entre otras formas de adquisición forzosa de la propiedad⁹³.

La expropiación está regulada en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Se define como “una institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o del interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o de algún otro derecho de los particulares a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización”⁹⁴.

El comiso es una sanción penal accesoria o bien una sanción administrativa que consiste, fundamentalmente, en trasladar al Estado (en principio a la República) la propiedad de bienes utilizados por el sancionado en la comisión del delito o de la infracción administrativa de que se trate. Está regulado en el Código Penal, en la Ley Orgánica de Aduanas, en la Ley sobre el Delito de Contrabando, en la Ley Orgánica de Drogas, en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios, en la Ley de Costos y Precios Justos, entre otras. De acuerdo con la Ley Orgánica de Bienes Públicos, las cosas objeto de comiso deben ser “puestas a la orden del Tesoro Nacional mediante Providencia de Adjudicación al Tesoro Nacional, emitida por la Superintendencia de Bienes Públicos”⁹⁵.

No sabemos a qué se refiere la ley cuando habla de la adquisición forzosa de bienes en virtud de alguna sentencia que ponga bienes a la orden del Tesoro Nacional.

La confiscación, por su parte, está prevista en la *Constitución*, de acuerdo con la cual tal medida es aceptable excepcionalmente, siempre mediante sentencia firme, con respecto a “los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y

91 Esto deriva de la lectura concatenada del artículo 115 constitucional y el artículo 49 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

92 Artículo 5, numeral 5 (encabezamiento), de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

93 Así, no se hace referencia a las cesiones obligatorias por razones de urbanismo, previstas en el artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; ni a la requisición militar regulada en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, ni a las nacionalizaciones, entre otras.

94 Artículo 2 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

95 Artículo 41 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

estupefacientes”⁹⁶. Esta confiscación no tiene ninguna regulación legal, es decir, no existe norma legal que especifique en qué casos procede la confiscación como pena accesoria⁹⁷.

La reversión concesional es otro mecanismo de adquisición forzosa de la propiedad, cuyo principio de regulación se encuentra en la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; apareciendo también con respecto a materias puntuales en la Ley de Minas y en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Las normas, sin embargo, no son lo suficientemente específicas para garantizar tanto la adquisición de la propiedad pública como la propiedad privada que no es o no debe ser objeto de reversión.

La Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones⁹⁸ no define la reversión; disponiendo sólo que los contratos de concesión deben establecer o determinar “los bienes que por estar afectos a la obra o al servicio de que se trate revertirán al ente concedente, a menos que no hubieren podido ser totalmente amortizadas durante el mencionado plazo”; así como “las obras, instalaciones o bienes que hubiere de realizar el concesionario no sujetas a reversión, las cuales, de considerarse de utilidad o interés público, podrán ser objeto de reversión previo pago de su precio al concesionario”. También dice la norma correspondiente que “[d]urante un período prudencial anterior a la terminación del contrato, el ente concedente deberá adoptarlas disposiciones encaminadas a que la entrega de los bienes a ser revertidos se verifique en las condiciones convenidas”.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal se refiere a la *reversión* como el “[t]raspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier título”⁹⁹. No obstante, al regular los medios de explotación de los bienes inmuebles del dominio privado municipal, advierte que el término de los contratos, dichos bienes deben ser “revertidos” al Municipio “libres de gravamen y sin pago alguno por parte de la entidad”¹⁰⁰. Uno se pregunta: ¿y por qué tendría que pagar el Municipio por la devolución de bienes que son de su propiedad?

En la Ley Orgánica de Bienes Públicas sólo aparece la reversión en una norma referida a las atribuciones de control que corresponden a la Superintendencia de Bienes cuando los

96 Artículo 116 de la *Constitución*.

97 El artículo 41 de la Ley Orgánica de Bienes parece establecer una forma de *confiscación* que no está en modo alguno admitida en el ordenamiento jurídico, al permitir que, mediante providencia de adjudicación al Tesoro Nacional, “de manera excepcional cuando sea indispensable para la conservación del bien”, la Superintendencia Nacional de Bienes autorice el uso o disposición de bienes perecederos o expuestos a deterioro o descomposición, que hayan sido “retenidos, aprehendidos o embargados”, *antes de dictarse sentencia en el asunto*. Decimos que es una suerte de confiscación, pues no se refiere la norma a la restitución o reparación a las cuales queda obligada la República, en caso de resultar vencida en el juicio de que se trate. Sólo en el artículo 21, numeral 18, se cuenta entre las atribuciones de la Superintendencia de Bienes Públicos, que corresponde a este órgano “[a]utorizar, previo el cumplimiento de las formalidades presupuestarias de ley, el reintegro de sumas de dinero ingresadas al Tesoro Nacional, derivadas de la disposición de bienes provenientes de retenciones, embargos, incautaciones o comisos, cuando la respectiva medida haya sido declarada sin efecto”. Incomprensible.

98 Artículo 48 de la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones.

99 Artículo 73, numeral 7, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

100 Artículo 137 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

entes del sector público otorgan concesiones sobre sus bienes inmuebles¹⁰¹. De la norma se desprende que dichos entes deben establecer expresamente que, al término de la concesión, los bienes objeto de concesión “pasarán nuevamente al dominio del ente u órgano respectivo” –como si por el hecho de la concesión hubieran dejado de pertenecerles¹⁰²; para luego estipular que la Superintendencia y el ente concedente deben “coordinar la imposición de gravámenes sobre los bienes inmuebles destinados o afectos a los fines de la concesión. En este caso, los interesados deberán otorgar fianza a favor del ente u órgano respectivo por una cantidad igual a la del valor del bien, a fin de garantizar el derecho de reversión”. Francamente, no entendemos qué quiere decir esto.

Dicho lo anterior, es cierto que, salvo la confiscación, todos los medios de adquisición forzosa de la propiedad señalados tienen –aunque sea mínima– regulación legal. No obstante, esa regulación es dispar y a veces contradictoria; además es oscura en muchos casos. Podría haberse generado la aclaración y el principio de unificación de la institución en la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

C. *Medios de adquisición onerosa de bienes públicos*

Según resulta de lo establecido en la Ley Orgánica de Bienes Públicos, son medios de adquisición onerosa (y convencional) de la propiedad pública la compra, la permuta y la dación en pago¹⁰³. Se obvia en la enumeración el arrendamiento financiero, previsto de la Ley de Contrataciones Públicas para la adquisición de inmuebles¹⁰⁴.

Lamentablemente, en la Ley Orgánica de Bienes Públicos no se establece en qué casos puede (o no puede) el Estado acudir a la permuta, a la dación en pago y al arrendamiento financiero para adquirir bienes.

Aun cuando no se hace el señalamiento, la adquisición onerosa de bienes públicos se rige por la Ley de Contrataciones Públicas, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, por la Ley Orgánica de Bienes Públicos y por el Código Civil y demás normas de derecho común que no contraríen las disposiciones especiales de aquellas.

En el caso de la adquisición de inmuebles por parte de los entes del sector público nacional, sin que distinga la norma entre las diversas modalidades previstas para ello, se requiere la opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Públicos¹⁰⁵. El desarrollo subsi-

101 Artículo 65 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. La norma se refiere también a los “permisos y autorizaciones”; pero tales institutos no están regulados ni definidos en la ley. Mal puede aplicarse en ese caso la reversión concesional.

102 Es que incluso la norma establece que la Superintendencia de Bienes Públicos debe velar por que se inscriban en los registros de bienes de las unidades administrativas y en el Registro General de Bienes Públicos, los documentos en que conste el derecho de reversión y vigilar que se efectúe ante el Registro Inmobiliario correspondiente, la inscripción de dicho derecho y se hagan las notas marginales necesarias.

103 Artículo 49 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

104 Artículo 5, numeral 3, de la Ley de Contrataciones Públicas.

105 Artículo 51 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. En concordancia con esto, el artículo 56 obliga a los entes del sector público nacional a presentar anualmente a la Superintendencia de Bienes Públicos, “para su información”, un programa que contenga sus necesidades inmobiliarias para el año subsiguiente. Esta obligación se impone también “a los órganos y dependencias del Sector Público distintos del Sector Público Nacional”, sin menoscabo de su autonomía.

guiente permite afirmar, sin embargo, que esta formalidad se refiere únicamente a la adquisición onerosa y convencional de bienes inmuebles, con exclusión de las modalidades gratuitas y de los medios de adquisición forzosa de la propiedad.

En efecto, seguidamente a lo anterior, la ley prevé la necesidad de que se proceda a realizar dos avalúos de los bienes a ser adquiridos, por peritos debidamente acreditados ante la Superintendencia de Bienes Públicos¹⁰⁶.

En cuanto a la adquisición de los derechos correspondientes a la propiedad intelectual o industrial por parte de la República –y obviamente también por los demás entes del sector público– la Ley Orgánica de Bienes Públicos establece que la misma se regirá por lo que dispongan las leyes especiales respectivas¹⁰⁷.

II. DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS

Al definir la *administración financiera del sector público*, la ley orgánica correspondiente establece los seis sistemas que la componen, entre los cuales aparece el *sistema de administración de bienes*. Ese sistema de administración de bienes, como ya se dijo, debía ser regulado por una ley especial –la Ley Orgánica de Bienes Públicos–, que lo integrara a los sistemas básicos de administración financiera, es decir, los sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería y especialmente de contabilidad, “bajo los mismos criterios de centralización normativa y desconcentración operativa”.

A ese respecto, cuando se revisan los *sistemas básicos* regulados en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, se encuentra, fundamentalmente, por una parte la *organización* del sistema y, por la otra, la regulación legal del sector de la administración financiera de que se trate.

En cuanto a la *organización* de cada sistema, encontramos que en la ley se prevé un *órgano rector* al cual se le asignan facultades reglamentarias generales y organizativas en particular; así como facultades de coordinación y control sobre todos los órganos y entes que se integran en dicho sistema y que, en definitiva, son los destinatarios de la legislación de fondo en los distintos ámbitos de la administración financiera (presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad pública).

Porque la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público define específicamente los regímenes presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad pública; como el Código Orgánico Tributario, en su ámbito que es también de la administración financiera, recoge las normas generales (comunes) tributarias. Se trata de leyes que, si bien pueden y deben ser reglamentadas, o desarrolladas por otras leyes en determinados ámbitos especiales, son leyes *completas*, sistematizadoras.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos efectivamente contiene un título relativo al *sistema de bienes públicos*, en el cual pretende definir un “régimen normativo”, para luego referirse a la Superintendencia de Bienes Públicos. Ese “régimen normativo”, sin embargo, se refiere a los principios generales del *sistema* y a sus “componentes”, sin establecer órganos ni procedimientos para la emisión de los actos inherentes a la organización o al funcionamiento del sistema.

106 Artículos 52 al 55 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

107 Artículo 88 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

Seguidamente hablaremos sobre la Superintendencia de Bienes Públicos y demás integrantes del sistema. Por otra parte, partiendo de la idea de que el tal *sistema de bienes públicos* no encuentra sustento en la ley, pues la en la misma no se recogen ni se enlazan racionalmente las normas y principios atinentes a los bienes públicos, dispersos en el ordenamiento jurídico; ni se relacionan entre sí, ordenadamente, los órganos que se integran en el *sistema* para *administrar* los bienes públicos.

Por lo anterior, en cuanto atiende al *sistema de administración de bienes públicos*, luego de hablar de la *organización* (1), nos referiremos a los medios de gestión material de los bienes previstos en la ley: el registro de los bienes públicos (2); el ejercicio de los atributos de la propiedad pública (3); y el régimen de responsabilidad definido en esta ley (4).

1. *Organización del sistema de bienes públicos*

Dice la Ley Orgánica de Bienes Públicos que los órganos y entes que conforman el *sistema de bienes públicos* “en cuanto adquieren, usan, administran, mantienen, registran, supervisan y disponen Bienes Públicos”, son la Superintendencia de Bienes Públicos, como órgano rector (A); las máximas autoridades de los órganos y entes que conforman el sector público (B); las unidades encargadas de la administración y custodia de los bienes públicos en los órganos y entes del Poder Público Nacional, en los estados, municipios, distritos, distritos metropolitanos y en los entes no territoriales, como responsables patrimoniales (C)¹⁰⁸.

A. *La Superintendencia de Bienes Públicos*

La Superintendencia de Bienes Públicos prevista en la ley que se analiza, fue creada como servicio desconcentrado del ministerio con competencia en materia de finanzas¹⁰⁹. Se dota a este órgano de autonomía económica, presupuestaria, financiera, técnica y funcional, para ejercer la rectoría del sistema de bienes públicos; bajo la responsabilidad y dirección de un Superintendente de Bienes Públicos, de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República¹¹⁰.

La lista de atribuciones de la Superintendencia de Bienes Públicos es bastante extensa y se refiere fundamentalmente a aspectos técnicos¹¹¹. No obstante, se le asignan tareas que sobrepasan su carácter técnico y, por ejemplo, pareciera que incluso se le acuerda –contra la Constitución– un derecho de iniciativa legislativa en materia de bienes públicos; “[a]cceder a los registros y bases de datos de los órganos y entes que conforman el Sector Público, respecto de los actos de registro, administración y disposición de los Bienes Públicos, con las excepciones previstas en [la presente Ley Orgánica] (...) y sin perjuicio de la autonomía de los diferentes niveles políticos territoriales”.

La Superintendencia de Bienes Públicos cuenta con una Comisión de Enajenación de Bienes Públicos, conformada por el Superintendente de Bienes Públicos y otros cuatro miembros –todos de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República–, facultada “para autorizar la enajenación de los bienes públicos que sean propiedad, o que se

108 Artículos 19 y 45 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

109 En realidad, de acuerdo con la versión publicada el 15 de junio de 2012, fue creada como instituto público (artículo 20), lo cual resultó ser un error de copia con respecto al original.

110 Artículo 20 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. Ver además artículos 22, 24, 25, 26 y 30.

111 Artículo 21 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

encuentren adscritos a alguno de los órganos o entes que conforman el Poder Público Nacional, en todas sus instancias¹¹². Esta autorización sustituye la de la Asamblea Nacional prevista en la Constitución¹¹³, “en los casos en que así se determine por razones estratégicas, de soberanía o interés nacional¹¹⁴”.

La Superintendencia de Bienes Públicos puede, en cualquier momento, realizar inspecciones en sitio con el objeto de corroborar el estado de mantenimiento, conservación y protección dado a los bienes propiedad de los órganos y entes que conforman el sector público nacional¹¹⁵.

Por último, la Superintendencia de Bienes Públicos debe mantener la debida coordinación y cooperación en las materias de su competencia con los órganos que conforman el Sistema Nacional de Control Fiscal, con Oficina Nacional de Contabilidad Pública, con el órgano del poder ejecutivo con competencia en materia de control interno, con los órganos y entes con competencia en materia de patrimonio histórico, artístico y cultural, y con los órganos y entes competentes en materia de registros estadísticos y conformación de las cuentas nacionales, y mantendrá el intercambio necesario con dichos órganos y entes, a los fines de procurar la consistencia de los registros y cifras y el adecuado, cabal y oportuno registro y control de los Bienes Públicos y su respectivo valor contable¹¹⁶.

B. *Las máximas autoridades de los órganos y entes del sector público*

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente del sector público la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno¹¹⁷; que consiste en el “sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas¹¹⁸”. También deben las máximas autoridades de cada órgano y ente del sector público rendir cuenta de su gestión.

Así, resulta natural que la Ley Orgánica de Bienes Públicos señale que las máximas autoridades jerárquicas de los órganos y entes del sector público conforman el sistema de administración de bienes públicos. No otorga la ley a estas autoridades, sin embargo, atribuciones específicas en materia de administración de bienes.

112 Artículo 28 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

113 Artículo 187, numeral 12, de la Constitución.

114 Artículo 83 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

115 Artículo 72 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

116 Artículo 34 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

117 Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

118 Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

C. *Los administradores de bienes públicos*

La Ley Orgánica de Bienes Públicos “ordena la creación de una instancia administrativa, como unidad responsable patrimonialmente de los Bienes Públicos, en cada órgano o ente del Poder Público Nacional, de los estados, municipios, distritos, distritos metropolitanos y entes públicos no territoriales, las cuales, sin menoscabo de la autonomía de los Poderes Públicos distintos al Poder Público Nacional, deberán ajustar a lo previsto en [la presente] Ley Orgánica y sus Reglamentos, y a las normas que dicte la Superintendencia de Bienes Públicos en la materia, lo relativo a la adquisición, uso, mantenimiento, registro y disposición de sus bienes”¹¹⁹.

Son atribuciones compartidas de la Superintendencia de Bienes Públicos y las direcciones de bienes públicos realizar el diagnóstico de los bienes públicos; requerir información a los particulares que ejerzan o hayan ejercido algún derecho sobre bienes públicos; recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía, relacionadas con el manejo y administración de los bienes públicos, debiendo mantener la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia, protegidos por el principio de reserva¹²⁰.

2. *El registro de bienes públicos*

Tema desconocido y, sin embargo, fundamental en materia de administración de bienes públicos es el de su registro e inventario. Se afirma que el tema es desconocido, pues lamentablemente no existen en el ordenamiento normas claras que permitan distinguir herramientas, como el registro y el inventario de bienes públicos, confundiendo en unos casos y, en otros, obviándose las diferencias, ni las operaciones “administrativas” de registro o inscripción, asignación u otros movimientos y desincorporación; de las operaciones jurídicas de adquisición y disposición de bienes. Esto, por supuesto, se refleja en la Ley Orgánica de Bienes Públicos y su sistema de registro de bienes; y en la cual no se le da la importancia debida al Registro General de Bienes.

Todos los mencionados son temas que deben ser desarrollados *in extenso*, y por ello este espacio no nos lo permite. De modo que, nos referiremos a todo muy brevemente y de manera general.

Según lo establece la Ley Orgánica de Bienes Públicos, las unidades administrativas que en cada ente u órgano del sector público administren bienes públicos, deben llevar el registro de los mismos, de conformidad con las normas e instructivos que dictados por la Superintendencia de Bienes Públicos¹²¹.

Tal registro debe permitir crear y mantener el Registro General de Bienes Públicos, por lo cual debe conformarse como *sistema de información* y estar soportado en medios informáticos¹²². El sistema de información en qué consiste el Registro General de Bienes Públicos – que debe ser diseñado y mantenido por la Superintendencia de Bienes Públicos– debe permitir mostrar permanentemente¹²³:

119 Artículo 27 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

120 Artículo 23 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

121 Artículo 32 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

122 Artículo 31 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

123 Artículo 31 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

1) Los bienes, acciones y derechos propiedad de los entes del sector públicos, sean éstos del dominio público o privado, con especificación del órgano o ente que ostente la titularidad de la propiedad, asignación o adscripción de los mismos; los derechos patrimoniales incorporales y los bienes geo-referenciados de valor artístico e histórico.

2) Forma, fecha y valor de adquisición.

3) Estado de conservación, uso y mantenimiento del bien.

4) Ubicación geográfica y geo-referenciada del bien¹²⁴.

5) Responsable patrimonial del mantenimiento, conservación y protección del bien.

6) Valor de mercado actualizado del bien.

7) Cualquier otra información que se estime conveniente para la correcta ubicación y clasificación de los bienes públicos.

Corresponde a la Superintendencia de Bienes Públicos velar por la consistencia e integridad del Registro General de Bienes Públicos, con base en la información contenida en los registros de las unidades administrativas encargadas de la gestión de los bienes públicos dentro de cada ente u órgano que conforma el Sector Público¹²⁵.

En tal virtud, los funcionarios y demás trabajadores al servicio de entes del sector público tienen el deber de suministrar a la Superintendencia de Bienes Públicos, en el ámbito de sus competencias, la información requerida¹²⁶.

Las sociedades de cualquier tipo, en las que los entes del sector público cuenten con una participación inferior al 50% de su capital social o patrimonial, deberán remitir con la periodicidad y oportunidad que a tal efecto establezca el reglamento o la normativa técnica dictada por la Superintendencia de Bienes Públicos, la información relativa al inventario de sus activos, a los fines del registro correspondiente en el Registro General de Bienes Públicos¹²⁷. Luego, las instituciones privadas y los particulares que por cualquier concepto usen, posean, administren o tengan bajo su custodia bienes y derechos propiedad del sector público, están obligados a proporcionar los datos y los informes que les solicite la Superintendencia de Bienes Públicos, así como remitirle los registros o inventarios de dichos bienes¹²⁸.

124 A los efectos de la formación del catastro geo-referenciado, se deben inscribirse en los registros de las unidades administrativas que gestionen bienes públicos: 1) los títulos por los cuales se enajene, modifique, grave o extinga el dominio, posesión y los demás derechos reales de los bienes inmuebles propiedad del sector público; 2) los contratos de comodato y de arrendamiento sobre los bienes inmuebles propiedad del Sector Público; 3) las decisiones de ocupación y sentencias relacionadas con los bienes inmuebles propiedad del Sector Público que dicte la autoridad judicial; 4) los títulos supletorios y justificativos de perpetua memoria promovidos para acreditar la propiedad, la posesión y el dominio del sector público sobre bienes inmuebles; 5) las sentencias judiciales o de árbitros que produzcan alguno de los efectos mencionados en el número 1; 6) las decisiones, sentencias o actos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes inmuebles propiedad del sector público. (Artículo 34 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos). Lamentablemente no se hace en la norma ninguna referencia a la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro.

125 Artículo 33 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

126 Artículo 35 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

127 Artículo 36 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

128 Artículo 37 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

Para concluir con este tema, señalamos únicamente que no existe la obligación, de acuerdo con la Ley Orgánica de Bienes Públicos, de mantener inventarios (o registros, si se quiere) especiales, relacionados con: bienes de consumo (materiales y suministros); bienes destinados a la enajenación (desde su adquisición o por decisión posterior); bienes que deben ser objeto de destrucción. Sí se dice, en cambio, que en materia de “desincorporación” –a un registro o inventario al cual no han sido incorporados–, las normas en cuestión no les resultan aplicables¹²⁹

3. *El ejercicio de los atributos de la propiedad sobre bienes públicos*

Los atributos de la propiedad pública –como los de la propiedad privada– son el uso, el goce y la disposición. Estos atributos de la propiedad pública suponen el ejercicio de prerrogativas y el cumplimiento de obligaciones vinculadas con la satisfacción del interés general, como fin del Estado y su organización.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos no desarrolla, ni siquiera recoge de manera general, sino muy parcialmente, las prerrogativas y deberes inherentes a los atributos de la propiedad pública: uso (A), goce (B) y disposición (C).

A. *Del uso de los bienes públicos*

Una de las clasificaciones de los bienes del Estado los distingue según el régimen jurídico al cual están sujetos, por el fin que están llamados a cumplir, y los separa en dos categorías: bienes del dominio público y bienes del dominio privado. Los bienes del dominio público son de *uso* público o de *uso* privado¹³⁰. Los bienes del dominio privado, por principio, son de *uso* privado.

Los bienes de uso público son aquellos bienes del dominio público destinados a ser utilizados directamente y por sí mismos por los particulares¹³¹; salvo aquellos cuya utilización común o general deriva de la prestación directa de un servicio público (escuelas, hospitales, etc.); y los inmuebles afectados mediante acto legislativo o reglamentario al uso público que no hayan sido acondicionados para ello¹³².

El uso privado de los bienes públicos, sean éstos demaniales o del dominio privado, consiste en su utilización por parte de los órganos y entes del sector público para su funcionamiento, para la prestación de servicios públicos, o para cualquier otra finalidad prevista en el ordenamiento jurídico que no implique el uso directo de los mismos por los particulares.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos, salvo en materia de “propiedades incorpóreas”, no se refiere al uso público o privado de los bienes del Estado y, por vía de consecuencia, no regula dichos usos.

En ese ámbito –en el del *uso*– se limita a señalar que los entes del sector público “deben procurar el uso racional y social de sus bienes y de los que se encuentran bajo su administra-

129 Artículo 74 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

130 Artículo 540 del Código Civil.

131 Los particulares pueden actuar en general como usuarios de esos bienes, pero también pueden existir usos privativos que pueden implicar el uso privado o la utilización privativa del bien. El uso privativo del dominio público –distinto a su uso privado–, es la efectuada por personas individualmente determinadas en virtud de un título conferido por la administración, que les otorga el derecho a ocupar de manera privativa una porción del dominio público, o bien en razón de una concesión.

132 J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby, P. Terneyre, *op. cit.*, pp. 41.

ción, conforme a los procedimientos establecidos en los lineamientos, directrices y pautas previstos en [la presente] Ley atendiendo a los fines y objetivos institucionales”¹³³. En complemento, dispone que los mismos entes deben adoptar “las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial de los Bienes Públicos de su propiedad y de los que tengan a su cargo”¹³⁴.

En materia de “propiedades incorporales”, la ley dispone que “[l]a utilización de propiedades incorporales que pertenezcan a la República y que por aplicación de leyes especiales hayan entrado en el dominio público y sean de uso público, no generará derecho alguno a favor del Estado”¹³⁵.

Claro que la ley analizada se refiere a dos elementos propios del atributo uso: la conservación y mantenimiento de los bienes públicos.

Al respecto, estipula que los bienes públicos deben ser preservados en condiciones apropiadas de uso y conservación; para lo cual advierte que los mismos deben ser objeto de mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático, de acuerdo con normas de seguridad industrial, normas oficiales de calidad y las especificaciones formuladas por el cuerpo de bomberos cuando se trate de la seguridad de bienes inmuebles. Adicionalmente, la ley dispone que las unidades administrativas responsables de la administración de los bienes públicos deben adoptar las medidas pertinentes para que se incluyan el presupuesto correspondiente, los créditos necesarios para su mantenimiento y conservación¹³⁶, ocupándose de agregar que “[l]os gastos inherentes a la conservación, mantenimiento y protección de los Bienes Públicos corresponderán a sus propietarios o a los entes u órganos que los tengan en custodia, con cargo a sus partidas presupuestarias específicas”¹³⁷.

Nada más se establece con respecto al *uso* de los bienes públicos.

B. *Del goce de los bienes públicos*

Todos los bienes públicos, directa o indirectamente, son susceptibles de generar frutos o productos para los entes del sector público. En tal virtud, la Ley Orgánica de Bienes Públicos prevé que los bienes que son naturalmente fructíferos no pueden permanecer ociosos, en detrimento de los intereses del sector público –del interés general, a fin de cuentas¹³⁸.

De todas las modalidades que permiten a los distintos entes del sector público obtener frutos –civiles o naturales¹³⁹, la Ley Orgánica de Bienes Públicos se refiere únicamente, y de modo muy parcial, al arrendamiento, el comodato y la concesión¹⁴⁰.

133 Artículo 11 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

134 Artículo 12 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

135 Artículo 91 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

136 Artículo 69 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

137 Artículo 68 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

138 Artículo 70 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

139 La ley no se refiere al usufructo, uso y habitación; tampoco a la enfiteusis; a los usos, principalmente de bienes del dominio público, susceptibles de generar el pago de tasas o precios públicos por los particulares; entre tantas otras modalidades que pueden generar frutos para los entes del sector público.

140 El capítulo referido a la concesión, se titula “concesiones, permisos y autorizaciones”, pero sólo se refiere a la concesión.

En cuanto al arrendamiento, la ley presenta más dudas que soluciones.

Lo primero es que uno entendería que, al regular el arrendamiento de bienes públicos, la ley debe referirse a eso, al arrendamiento de los bienes públicos como medio de percibir frutos civiles. No obstante, esa ley establece que los entes del sector público sólo pueden arrendar bienes muebles o inmuebles para su servicio mediante acto motivado, cuando las circunstancias así lo justifiquen¹⁴¹; con lo cual ya no se está refiriendo a los bienes públicos y su arrendamiento, sino a bienes privados (en principio) arrendados por los entes del sector público.

Esto no traería dudas, si más adelante la misma ley no estipulara, sin mayores explicaciones que “[s]on aplicables para el arrendamiento de Bienes Públicos, las disposiciones contenidas en el Capítulo IV del presente Título, relativas a la tasación de los bienes”¹⁴². ¿Se refiere la ley a los bienes públicos objeto de arrendamiento, o a los bienes privados arrendados por los entes del sector público? Se formula la pregunta, porque la tasación está prevista en principio para la adquisición de bienes, pero también lo está para su venta.

En cualquier caso, dependiendo de la naturaleza de los bienes públicos de que se trate, específicamente de su *destino*, resultarán aplicables la Ley de Arrendamientos Inmobiliarios y la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, entre otras leyes especiales.

Entre las poquísimas normas específicas de la Ley Orgánica de Bienes Públicos, cuenta una que establece que los entes del sector público, “salvo disposiciones especiales, pueden dar en arrendamiento los Bienes Públicos que tengan adscritos, asignados o de los cuales sean propietarios, hasta por los plazos señalados como límite máximo en el Código Civil”¹⁴³. Pero ¡el Código Civil no establece un límite máximo para el arrendamiento de bienes!

En efecto, de acuerdo con el Código Civil, los arrendamientos pueden hacerse por tiempo determinado, pero también por tiempo *indeterminado*, con lo cual no habría ningún límite temporal para el contrato.

Los arrendamientos de bienes *inmuebles* que se celebren por tiempo determinado si tienen límites temporales, siendo el principio que el contrato no puede durar más de quince años, so pena de nulidad de la disposición que establezca lo contrario¹⁴⁴. La norma presenta dos excepciones y una inflexión, no obstante: el contrato puede durar hasta la muerte del arrendatario si el arrendamiento versa sobre “una casa para habitarla”; si el arrendamiento versa sobre un terreno inculto y el arrendatario se compromete a desmontarlo y cultivarlo, el contrato puede extenderse por cincuenta años¹⁴⁵; por último –y aquí la inflexión– el contrato puede ser renovado, expresa o tácitamente y, en el último caso, se convierte en un arrendamiento por tiempo indeterminado¹⁴⁶.

141 Artículo 59 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

142 Artículo 61 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

143 Artículo 57 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

144 Artículo 1580 del Código Civil.

145 *Idem*.

146 Artículo 1600 del Código Civil.

Por otra parte, el Código Civil establece que *quien tiene la simple administración no puede arrendar por más de dos años* (salvo disposiciones especiales)¹⁴⁷. ¿Será a esto a lo que se refiere la Ley Orgánica de Bienes Públicos cuando pretende imponer límites temporales a los arrendamientos de bienes públicos?

No lo sabemos, como tampoco sabemos cómo podría definirse, en el sector público, quién tiene y quién no la “simple administración” de los bienes públicos en el sentido de la norma transcrita. Nos atrevemos a afirmar que los órganos del poder ejecutivo –nacional, estatal o municipal– tienen la simple administración de los bienes correspondientes –al menos de los inmuebles– y que, para arrendar por más de dos años deben someterse a los regímenes de autorizaciones y/o aprobaciones que establezca el ordenamiento jurídico para la venta de los bienes de cuyo arrendamiento se trata.

En cualquier caso, corresponde a la Superintendencia de Bienes Públicos dictar las normas y políticas para la revisión periódica de los contratos de arrendamiento que, con el carácter de arrendadores y respecto de bienes inmuebles, celebren los entes del sector público *nacional*.¹⁴⁸

Luego se pretende en la Ley Orgánica de Bienes Públicos regular el comodato de bienes públicos¹⁴⁹, señalándose al efecto, primero, que el contrato se rige por el Código Civil¹⁵⁰ y; luego, que sólo pueden darse bienes en comodato, en los siguientes casos:

- 1) Cuando el comodatario sea un ente u órgano del sector público¹⁵¹.
- 2) Si el comodatario es un particular, debe destinar el bien al desarrollo de un programa de interés público.

En ambos casos, la ley señala que el comodato no puede exceder de quince años, y que el contrato debe prever causales de rescisión anticipada, fundadas en el incumplimiento de las obligaciones del comodatario o en razones de interés público.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, con respecto a los bienes *inmuebles* municipales, establece que tales bienes sólo pueden ser entregados en comodato a entes públicos o privados, “para la ejecución de programas y proyectos de interés público en materia de desarrollo económico y social”; disponiendo además que cuando los inmuebles en

147 Artículo 1582 del Código Civil.

148 Artículo 60 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. Adicionalmente la ley dispone que, en caso de arrendamiento de bienes propiedad de la República, la Procuraduría General de la República puede autorizar a la Superintendencia de Bienes Públicos para ejercer, en determinados actos y para ciertos efectos, la representación de la República, en defensa de los derechos inherentes a los bienes públicos dados en arrendamiento, de conformidad con los términos previstos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 58).

149 Artículo 62 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

150 Artículo 1724 del Código Civil: “El comodato o préstamo de uso es un contrato por el cual una de las partes entrega a la otra gratuitamente una cosa, para que se sirva de ella, por tiempo o para uso determinados, con cargo de restituir la misma cosa”.

151 Sin perjuicio de la figura de la incorporación prevista en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, dice expresamente la norma; es decir, la asignación de bienes propiedad de un ente territorial a sus entes descentralizados funcionalmente sin transmisión de la propiedad.

cuestión dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, se restituirán de pleno derecho al municipio¹⁵².

Para terminar con el arrendamiento y el comodato, habría que decir –aunque la ley no lo hace– que sólo pueden ser objeto de tales contratos los *bienes del dominio privado*. Los bienes del dominio público, por estar *fuera del comercio*, sólo pueden ser objeto de contratos administrativos que, por lo mismo, coloquen al Estado en situación de superioridad frente a sus cocontratantes, como la *concesión*.

Con respecto a esa forma contractual, la Ley Orgánica de Bienes Públicos señala que “[l]as concesiones sobre Bienes Públicos cuyo otorgamiento autoriza la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se regirán por lo dispuesto en las leyes especiales que regulen la materia de concesiones”¹⁵³. Añade la ley, al respecto que las concesiones sobre bienes –en realidad de obras públicas– “no crean derechos reales; sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar el uso, aprovechamiento o explotación del bien, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”¹⁵⁴.

En efecto, existe una confusión conceptual, de antaño en nuestro ordenamiento, que ha llevado a la impropia construcción de una *concesión de bienes*, paralela a la concesión de servicios públicos y a la concesión de obras públicas, cuando la realidad es que la llamada *concesión de bienes* no es otra cosa que una modalidad de la *concesión de obras públicas*, incluso según la define la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones: son contratos de concesión, entre otros, los celebrados por la autoridad pública competente por medio de los cuales una persona jurídica llamada concesionario asume la obligación de construir, operar y mantener una obra o bien destinados al servicio, al uso público o a la promoción del desarrollo, por su cuenta y riesgo y bajo la supervisión y el control de la autoridad concedente, a cambio del derecho a explotar la obra y de percibir el producto de las tarifas, precios, peajes, alquileres, valorización de inmuebles, subsidios, ganancias compartidas con algún ente público u otra fórmula establecida en los contratos correspondientes, durante un tiempo determinado, suficiente para recuperar la inversión, los gastos de explotación incurridos y obtener una tasa de retorno razonable sobre la inversión¹⁵⁵. Estas concesiones de obras públicas, pueden comportar la “explotación, administración, reparación, conservación o mantenimiento de obras existentes, con la finalidad de obtener fondos para la construcción de obras nuevas que tengan vinculación física, técnica o de otra naturaleza con las primeras”¹⁵⁶.

152 Artículo 137 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Vale decir que en la práctica municipal, el comodato de inmuebles ha servido incorrectamente como medio de sustitución de la llamada “enfiteusis urbana”, en tanto no se ha celebrado gratuitamente, exigiéndose al comodatario como contraprestación la construcción y luego el mantenimiento de obras que, al término del contrato, pasan a ser *obras públicas* en razón de la aplicación de una sedicente cláusula de “reversión”.

153 Artículo 63 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

154 Artículo 64 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. Sin embargo, en el artículo 66 se reconoce un derecho preferente al concesionario de obras públicas que serán objeto de enajenación.

155 Artículo 2 de la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones.

156 Artículo 3, literal b) de la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones.

C. *De la disposición de los bienes públicos*

La disposición, como atributo de la propiedad y con independencia de su régimen de dominio público o privado, consiste en la facultad de los entes territoriales y sus entes descentralizados de enajenar o gravar el bien de su propiedad, o de consumirlo, transformarlo o destruirlo, en los términos y con las limitaciones previstas en la legislación aplicable.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos sólo se refiere a la facultad de los entes del sector público de gravar –y desgravar– sus bienes y, a su facultad de enajenarlos. Nada se dice, en efecto, en cuanto a la transformación y destrucción de los bienes públicos y tampoco con respecto a su consumo¹⁵⁷.

En cuanto al gravamen de los bienes públicos, estamos obviamente en cuenta de la prohibición contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, de acuerdo con la cual no pueden contratarse operaciones de crédito público “con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales estatales o municipales”¹⁵⁸, a pesar de que entre las operaciones de crédito público cuenta, precisamente, el otorgamiento de garantías¹⁵⁹: sólo pueden otorgarse garantías para respaldar obligaciones de terceros, y sólo pueden hacerlo los entes descentralizados funcionalmente, con forma mercantil, cuyo objeto sea la actividad financiera, salvo en cuanto respecta y en la medida en que esté previsto en el régimen de concesiones de obra públicas y servicios públicos *nacionales*¹⁶⁰. En cualquier caso, nada dice la Ley Orgánica de Bienes Público a este respecto, salvo en cuanto se refiere a los privilegios de los bienes de la República¹⁶¹.

Pero el gravamen de los bienes, en general, no se queda en la limitación de los atributos de la propiedad en virtud de los privilegios o garantías que se ofrezcan a terceros (prenda o hipoteca, por ejemplo). Gravar un bien significa, en efecto, limitar alguno de los atributos de la propiedad, mediante, por ejemplo, contratos personales (el arrendamiento o el comodato, que afectan el uso), o por contratos reales (como el usufructo o la enfiteusis, que afectan además del uso, el goce de los bienes). Estos gravámenes, sin embargo, son al propio tiempo medios de *goce* de los bienes y, en esa medida, ya nos referimos a ellos *supra*.

También se puede afectar el atributo *disposición* de los bienes públicos y, además de la prohibición de enajenarlos y gravarlos autónoma o derivada de una medida judicial de embargo preventivo o ejecutivo, cuando ello está legalmente permitido¹⁶², los entes del sector público pueden *decidir* si sus bienes están sujetos a un régimen de dominio público o de dominio privado.

157 Con respecto a la destrucción de bienes públicos, el artículo 75 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos dispone que “[c]uando un Bien Público sufra pérdida o deterioro que imposibilite de manera permanente su utilidad, deberá ser desincorporado del inventario de Bienes Públicos del respectivo ente u organismo, previa autorización de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos. Igual procedimiento habrá de seguirse en los casos de bienes que no sean susceptibles de reparación, a los cuales se les dará la condición de obsolescencia y los que resultaren inservibles por haber sido modificados o alterados para recuperar o poner en funcionamiento otros bienes”.

158 Artículo 93 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

159 Artículo 77, numeral 4, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

160 Artículo 92 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

161 Artículo 10 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

162 Ver artículo 99 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y artículo 158 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Recordemos, al respecto, que los bienes del dominio público *son inalienables*; es decir, que sus propietarios no pueden disponer de ellos por *enajenación*, aun cuando puedan transformarlos y destruirlos, siempre dentro de los límites de la ley.

En efecto, mediante *ley* pueden afectarse al dominio público de los entes político-territoriales sus bienes del dominio privado; siendo así que tales bienes pasan a ser inalienables, y a estar destinados al uso público o a servicios públicos y otras actividades de interés general desarrolladas por los entes del sector público¹⁶³.

La operación contraria también es posible: se puede proceder a la desafectación de bienes del dominio público que ya no estén destinados o no sean requeridos para el uso público o la prestación de servicios públicos, y sujetarlos así al régimen del dominio privado, por decreto ejecutivo previa autorización del poder legislativo¹⁶⁴. Esos bienes dejan de ser entonces inalienables, es decir, pueden ser enajenados.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Bienes Públicos, son medios de enajenación de los bienes públicos la venta, la permuta, la dación en pago, el aporte del bien al capital social de sociedades mercantiles del Estado, la donación y “otros tipos de operaciones legalmente permitidas”¹⁶⁵.

De acuerdo con la ley, la enajenación de los bienes propiedad del sector público nacional debe ser autorizada previamente por la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos¹⁶⁶.

163 El artículo 8 de la Ley Orgánica de Bienes Público, que se refiere a la posibilidad de afectar al dominio público bienes del dominio privado, dispone que la operación sólo puede llevarse a cabo mediante ley especial dictada por la Asamblea Nacional. No obstante, por aplicación del principio de separación (vertical) de poderes y en razón de la autonomía de los estados y municipios en materia de administración de sus bienes, somos de la opinión de que la misma operación puede realizarse a esos niveles, mediante ley estatal u ordenanza municipal, según el caso.

164 De nuevo, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos, que se refiere a la posibilidad de desafectar bienes del dominio público y someterlos al régimen del dominio privado, dispone que la operación debe llevarse a cabo mediante decreto del Presidente de la República dictado en Consejo de Ministros, previa autorización de la Asamblea Nacional; pero por aplicación del principio de separación (vertical) de poderes y en razón de la autonomía de los estados y municipios en materia de administración de sus bienes, somos de la opinión de que la misma operación puede realizarse a esos niveles, mediante decreto del gobernador o el alcalde, previa autorización del respectivo consejo legislativo o concejo municipal.

165 Artículo 76 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. Entre los mecanismos a través de los cuales los entes del sector público pueden “perder” la propiedad de sus bienes se encuentra la usucapión, pero la Ley Orgánica de Bienes Públicos no establece nada al respecto, salvo cuando se obliga a los entes del sector público a “adoptar las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial de los bienes públicos de sus propiedad y de los que tengan a su cargo” (artículo 12). La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en una norma derogada por la ley que se analiza si se refería a la adquisición de bienes nacionales por prescripción adquisitiva o usucapión y, variando los lapsos que al respecto establece el Código Civil, disponía que el plazo para prescribir con justo título y de buena fe era de 20 años (y no de 10); y sin título, de 50 años (y no de 20). Hoy debe aplicarse en la materia lo dispuesto en el Código Civil.

166 Artículo 83 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos. De acuerdo con el artículo 73, “[l]os órganos y entes del Sector Público deberán enajenar los bienes públicos de su propiedad que no fueren necesarios para el cumplimiento de sus finalidades y los que hubiesen sido desincorporados por obsolescencia o deterioro”.

Si se trata de “bienes inmuebles del dominio privado de la Nación”, la Constitución establece que debe mediar, además, la autorización de la Asamblea Nacional, “con las excepciones que establezca la ley”¹⁶⁷. En ese sentido, la Ley Orgánica de Bienes Públicos dispone que no es necesaria la autorización de la Asamblea Nacional para la enajenación de inmuebles “en los casos en que así se determine por razones estratégicas, de soberanía o de interés nacional”¹⁶⁸; lo cual implica que mediante leyes especiales se establecerán los casos en que, por razones estratégicas, de soberanía, o de interés nacional, no sea necesaria la autorización de la Asamblea Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, bastando para ello la autorización de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos: en un sistema de pesos y contrapesos inherente al régimen de la separación de poderes, no es coherente pensar que la autoridad llamada a enajenar un bien, bajo la *tutela* de un órgano cuyos integrantes son de su libre nombramiento y remoción, será quien determine discrecionalmente las razones estratégicas, de soberanía o de interés nacional que justifiquen la no intervención del órgano de control, que es la Asamblea Nacional.

Los bienes que vayan a ser objeto de enajenación deben ser evaluados por peritos de reconocida capacidad e idoneidad técnica, para fijar su “precio base”¹⁶⁹. Esto, independientemente de la modalidad de enajenación que se emplee.

Con respecto a las modalidades de enajenación de los bienes públicos, a pesar de la lista –bastante completa por demás– contenida en la ley que se analiza, *sólo se desarrollan la venta y la permuta de bienes*. En ese sentido, la ley establece que tales operaciones deben realizarse “mediante proceso de Oferta Pública y preferentemente por lotes, pudiéndose realizar enajenaciones por unidades en razón de las características particulares de los bienes, avaladas a través de acto motivado suscrito por la máxima autoridad del respectivo ente u organismo”¹⁷⁰, según el procedimiento que se establece también en la ley¹⁷¹.

Se exceptúan del procedimiento de oferta pública, siempre que medie la autorización expresa de la máxima autoridad del respectivo órgano o ente, las siguientes operaciones¹⁷²:

- 1) La venta o permuta de bienes cuyo adquirente sea otro ente u órgano del sector público.
- 2) La venta de bienes cuyos adquirentes sean los trabajadores del ente u órgano enajenante, siempre que la enajenación de dichos bienes se realice mediante concurso en igualdad de condiciones entre todos los interesados¹⁷³.

167 Artículo 187, numeral 12, de la Constitución.

168 Artículo 83 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

169 Ver artículos 77 y 78 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

170 Artículo 79 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

171 Ver artículos 81 y 82 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

172 Artículo 83 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

173 De acuerdo con el artículo 145 constitucional, “[q]uien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley”. La misma Ley Orgánica de Bienes Públicos, por su parte, prohíbe a los funcionarios “así como a toda persona que preste servicios en los órganos y entes que conforman el Sector Público, (...) adquirir derechos reales por contrato, legado o subasta pública, directa o indirectamente o por persona interpuesta, respecto de los Bienes Públicos,

3) La venta o permuta de bienes en producción, cuando el proceso licitatorio pudiere afectar el proceso productivo del bien.

4) La venta o permuta de bienes de cualquier tipo cuando mediante un proceso amplio de oferta pública, se determine la existencia de un solo oferente.

5) La venta o permuta de derechos litigiosos.

Cuando los bienes a enajenar son acciones u otros títulos valores, aún propiedad de los entes del sector público nacional, no son necesarias las autorizaciones a que se refiere la ley en materia de mercados de valores¹⁷⁴. Si se trata de la enajenación de títulos representativos de capital de la República en sociedades mercantiles, se requiere la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros¹⁷⁵, además de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos, claro está. Si los títulos se cotizan en bolsa, la enajenación se hará conforme a las reglas de la institución bursátil de que se trate; si no se cotizan en bolsa, se enajenarán mediante subasta pública, “a menos que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro con competencia en materia de finanzas, acuerde la adjudicación directa a entes del Sector Público”¹⁷⁶.

La enajenación de los derechos de propiedad intelectual o industrial de la República debe realizarse mediante subasta pública, “a menos que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, acuerde la adjudicación directa por razones estratégicas, de soberanía o de interés nacional, determinadas por el Presidente de la república, o en atención a los acuerdos internacionales suscritos válidamente por la República Bolivariana de Venezuela”¹⁷⁷, y así lo acuerde la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos.

Dejando atrás la enajenación de bienes del sector público nacional, la Ley Orgánica de Bienes Públicos señala que los “órganos y entes políticos territoriales diferentes a la República, notificarán a la Superintendencia de Bienes Públicos sobre la enajenación de sus bienes, sin menoscabo de su autonomía constitucional, con la periodicidad y en la forma que determine el Reglamento [de la presente Ley Orgánica]”¹⁷⁸.

Al respecto, si bien es cierto que las normas sobre la enajenación de bienes públicos contenidas en la ley analizada están dirigidas a la enajenación de bienes nacionales, es nuestra consideración que las mismas deben ser aplicadas, al menos en sus principios, en los ámbitos estatal y municipal, obviamente por las autoridades competentes, que no son las del poder nacional; con las salvedades, por supuesto, de lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y, cuando se dicte, en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal.

propiedad del ente u órgano al que pertenecen (...)” (artículo 13). De manera que no se entiende de ninguna manera, ni siquiera pensando que pudiera la *excepción* referirse a la categoría “trabajadores”, con exclusión de los “funcionarios”, por lo que la compra por trabajadores del ente enajenante contraría una disposición constitucional y la misma ley. ¿O es que comprar bienes no supone adquirir sobre ellos un derecho real?

174 *Idem*.

175 Recordando que, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos, es el titular del ministerio de adscripción quien ejerce “los derechos que corresponden a la República como participe directo en sociedades mercantiles, sea o no sea mayoritaria dicha participación”.

176 Todo según el artículo 87 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

177 Artículo 90 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

178 Artículo 84 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

4. Régimen de responsabilidad

No podemos terminar este trabajo sin referirnos a la circunstancia de que la Ley Orgánica de Bienes Públicos define un régimen de responsabilidad *administrativa* paralelo y acumulativo al definido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal (y en la Ley contra la Corrupción), lo cual –sin duda– contraviene el derecho constitucional (fundamental) a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos¹⁷⁹.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado, al respecto, que “sanciones [administrativas] contempladas por regímenes jurídicos distintos, en dos o más leyes, no pueden confluir respecto a los mismos hechos”; si se trata de sanciones del mismo tipo¹⁸⁰.

La Ley Orgánica de Bienes Públicos pretende, en efecto, la aplicación de sanciones pecuniarias (multas) en virtud de la comisión de hechos que califica como infracciones¹⁸¹; sin tomar en consideración que todos los hechos así calificados son objeto de sanción en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Así las cosas, aun cuando la Ley Orgánica de Bienes Públicos aparentemente emplea mejor técnica legislativa en materia sancionatoria, con respecto a la Ley Orgánica de la Contraloría, en tanto subsiste la aplicación de ambas, la primera resulta inconstitucional y es inaplicable. Por ello, dejaremos para trabajo aparte el análisis de su régimen sancionatorio, incluso del procedimiento previsto al efecto¹⁸².

Hemos paseado muy someramente por los diversos aspectos tratados en la Ley Orgánica de Bienes Públicos –y también por los *abandonados*. Hay un punto no tratado por su especial relevancia, por su desfase, por su manifiesta inconstitucionalidad: la facultad que se otorga a la República “para retener administrativamente los bienes que posea”, así como para “recuperar por sí, la posesión indebidamente perdida sobre los bienes o derechos de su patrimonio”¹⁸³.

La norma cuestionada desconoce, por una parte, la separación del poder judicial y el poder ejecutivo; y al mismo tiempo anula el contenido del artículo 115 constitucional, de acuerdo con el cual, “[s]ólo por causa de utilidad pública o interés social, *mediante sentencia firme* y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

En efecto, si la República puede, mediante acto administrativo, “retener” para sí un bien propiedad de un tercero, y actuar como si fuera su dueña –poseerlo pues, está arrebatando al propietario los atributos de su derecho: uso, goce y disposición. Lo mismo en cuanto se refiere a su facultad para “recuperar por sí” la posesión indebidamente perdida sobre los bienes o derechos de su patrimonio... ¿qué quiere decir “posesión indebidamente perdida”?

179 Artículo 49, numeral 7, de la Constitución.

180 TSJ–SC, 6-8-2008, *Nidia Gutiérrez de Atencio, Leopoldo López Mendoza y otros*.

181 Ver Título V de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

182 Título VI de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

183 Artículo 46 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos.

En fin. La norma deja una puerta abierta a las más grotescas arbitrariedades que puedan ejercer los órganos del poder ejecutivo nacional sobre la propiedad privada. Esto es absolutamente inaceptable.