

# Comentarios Monográficos

## COMENTARIOS SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS BIENES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Armando Rodríguez García  
*Profesor de Derecho Administrativo UCV*

### I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda que los ordenamientos jurídicos constituyen sistemas complejos, caracterizados por las peculiaridades propias de su componente esencial: la norma jurídica. De allí que resulten altamente sensibles a los cambios internos que genera la sola incorporación o exclusión de alguna de sus disposiciones, o inclusive la simple modificación de alguno de sus componentes, con las ineludibles consecuencias adicionales que sobre la vida social ello produce.

La entrada en vigencia de un nuevo texto constitucional, por la sola categoría de superioridad sustantiva y formal que ese cuerpo normativo ostenta, debe comportar transformaciones en el campo jurídico, económico y social con especial trascendencia como para despertar interés inmediato por su conocimiento, análisis y evaluación crítica, no solamente en cuanto a los términos formales que exhiban las nuevas disposiciones, sino en lo atinente a sus consecuencias prácticas sobre la estructura y funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto, y sobre las manifestaciones propias de los diferentes sectores de la colectividad.

Pero además, cuando a estas consideraciones teóricas se unen la resonancia política y social del proceso de cambio y las expectativas sembradas en la opinión pública por su imperiosa necesidad e inevitables bondades de sus efectos –tal como ha sucedido en el caso venezolano-, el interés analítico cobra dimensiones de requerimiento necesario y urgente, a fin de contar con referencias orientadoras, aún a riesgo de la superficialidad que pesa sobre las expresiones derivadas de reflexiones preliminares e inmediatas, necesariamente impregnadas, por fuerza de esa misma circunstancia, de componentes prospectivos altamente especulativos, en razón de la evidente ausencia de datos de comprobación sobre la efectividad práctica de los cambios instalados o simplemente “proclamados” en el nuevo texto fundamental.

Ello justifica y explica las presentes notas, elaboradas para la *Revista de Derecho Público*, atendiendo la gentil y honrosa invitación de sus editores, y compartiendo plenamente el objetivo de ofrecer aportes que puedan servir para incentivar el interés por la elaboración de estudios mas extensos, profundos y detenidos sobre los diversos contenidos que la Constitución de 1.999 pone a disposición de la investigación jurídica.

Ese es el perfil que se ha dado al presente ensayo, que se limita a presentar una breve sistematización de los aspectos mas destacados del nuevo contenido constitucional respecto de los bienes públicos, poniendo un cierto acento en los puntos que resulten de mayor interés y atractivo a la investigación crítica, por su novedad o por sus posibles consecuencias, sin pretender desarrollar su análisis en forma integral o exhaustiva.

Desde el punto de vista de su presentación, ante la lógica ausencia de un tratamiento sistemático de este tema por el texto constitucional, que agrupara en un determinado acápite las disposiciones relativas a los bienes públicos, abordaremos las referencias a las disposiciones

de mayor trascendencia, partiendo de la categorización contenida en el artículo 538 del Código Civil, que distingue los bienes en atención a las personas a quienes pertenecen, advirtiendo de antemano, que las previsiones contenidas en el texto constitucional versarán fundamentalmente sobre las personas públicas territoriales, como titulares de tales bienes, por lo que abordamos el asunto mediante la mención de los aspectos relativos a los bienes nacionales, estatales y municipales, en ese orden.

En igual sentido, debe advertirse que las categorías de bienes no se agotan en función del posible sujeto titular, con lo cual, una misma categoría –ejemplo, tierras baldías– podrá aparecer sujeta a regímenes distintos o cuando menos diferenciables, según se trate de bienes pertenecientes a la República o a los Estados.

## II. BIENES NACIONALES

En este acápite destaca, de entrada, el contenido del artículo 12 del nuevo texto constitucional, que declara a los yacimientos mineros y de hidrocarburos *de cualquier naturaleza*, que se ubiquen *en el territorio nacional, bajo el lecho del mar, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, como bienes pertenecientes a la República*, asignándoles la calificación de *bienes del dominio público*, por lo que, aún cuando ello resultaba innecesario, en la norma se reafirma las consecuencias o efectos jurídicos propios de tal calificación, relativos a la *inalienabilidad e imprescriptibilidad* con la que quedan protegidos dichos bienes. En igual sentido, la norma declara expresamente a “*las costas marinas*” como *bienes del dominio público*.

Una primera observación que puede despertar aspectos de interés para la investigación futura sobre este tema concreto, viene dada por la calificación como bienes del dominio público que se asigna directamente en la norma constitucional a los yacimientos mineros y de hidrocarburos *de cualquier naturaleza*, además de la apropiación de tales bienes que, por disposición de esa misma norma hace el Estado venezolano, en favor de la República.

Ciertamente, la declaratoria de dominio público sobre determinada categoría de bienes, formulada de manera directa en el texto de la Constitución, parece constituir una novedad en nuestra historia constitucional.

Al respecto, una rápida revisión de las anteriores versiones de la Carta Fundamental no permitió encontrar antecedentes en tal sentido. Tampoco ofrece ninguna pista sobre las bases conceptuales que pudieron haber originado un cambio tan significativo y trascendente en la materia, la escueta Exposición de Motivos “decretada” por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2000, esto es, un mes después de haber entrado en vigencia el texto normativo de la Constitución mediante la modalidad del referendun aprobatorio.

En cualquier caso, tanto estos aspectos relativos al origen y fundamentación de la decisión, como el alcance que en el campo teórico y en su efectividad práctica pueda tener la apropiación en favor de la República de los yacimientos mineros y de hidrocarburos de cualquier naturaleza y su declaratoria como bienes del dominio público, abren un espacio de interés indudable para la investigación, análisis, evaluación y aplicación del sistema jurídico patrio.

El alcance de la norma en cuestión toca de manera directa áreas de interés en relación con la situación jurídica de sujetos de derecho tanto públicos como privados, así como en cuanto a un amplio y variado complejo de relaciones jurídicas cuyas modalidades y efectos resultan atractivas para la reflexión.

Por una parte, aparece el componente de la rigidez formal, consustancial a las normas constitucionales, incorporado en este caso, en una decisión jurídica que por su propia naturaleza requiere permitir un cierto espacio de movilidad o flexibilidad, representado por la comerciabilidad (utilización, aprovechamiento o incluso apoderamiento) de los bienes y sus frutos, que comporta situaciones de utilización exclusiva o privativa e incluso de apropiación bajo patrones propios del derecho común, para lo cual, de manera general, el régimen del dominio público contempla técnicas tales como la autorización, la concesión, e incluso la desafectación, a los fines de producir la necesaria adaptación a la dinámica económica que comporta el tráfico jurídico y económico de bienes.

Pero adicionalmente, la norma no discrimina ninguna categoría de yacimiento minero o de hidrocarburos, con lo cual debe entenderse que hasta los minerales no metálicos empleados para la construcción o la artesanía, que de ordinario se han entendido como susceptibles de apropiación y tráfico jurídico privado libre y válido, se ubican a partir de esta norma, en la categoría jurídica de bienes *propiedad de la República*, incorporados, además, en el régimen del dominio público, y en consecuencia, inalienables e imprescriptibles, hasta tanto sean excluidos de tal régimen mediante el mecanismo de la desafectación.

Resulta entonces interesante observar como podrá resolverse la utilización mediante modalidades de aprovechamiento exclusivo o a través de la apropiación de bienes que son del dominio público y propiedad de la República por mandato directo y expreso de la norma constitucional, sin acudir al trámite de la desafectación y posterior separación del patrimonio del Estado, que es el mecanismo ortodoxo, o al menos el que indica la lógica elemental en esta materia.

El planteamiento se hace mas pertinente aún, cuando se observa que en la parte final del artículo 113, la misma Constitución dispone expresamente, que: “Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público”. Con ello cabe preguntar cual deberá ser la capacidad operativa del Estado para administrar el volumen de concesiones que significaría, por ejemplo, la sola explotación de algunos minerales no metálicos, empleados en la construcción (arena, piedra), o inclusive en tareas de artesanía (barro, arcilla), si se pretende la aplicación cierta de los dispositivos constitucionales antes vistos, y de no ser así, la cuestión esencial gravitaría en torno al sentido y razón de ser de tales disposiciones.

Un componente adicional dentro del abanico de posibilidades de supuestos prácticos que pueden presentarse en esta materia está en el reconocimiento expreso y diferenciado que la norma constitucional consagra en favor de los pueblos indígenas, particularmente por el alcance que pueda darse al contenido del artículo 119 constitucional, en cuanto al carácter vinculante que tiene el reconocimiento debido por el Estado al “...hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida...”, unido a lo dispuesto en el artículo siguiente (120), en cuanto a que el aprovechamiento de los recursos naturales por parte del Estado, en los hábitats indígenas, “...se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos...” y queda sujeto a la previa *información y consulta* a las comunidades indígenas respectivas.

En igual sentido aparece la mención contenida en el numeral 5 del artículo 164 del texto constitucional, que determina como “de la competencia exclusiva de los Estados...el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional...”, pero el comentario sobre este aspecto lo diferimos al momento de tratar el tema relativo al régimen de bienes de los Estados.

Otra nota que puede inspirar la investigación en lo atinente a la materia, viene dada por el nuevo alcance que el texto constitucional asigna al término *territorio* en contraste con la incorporación de la noción de *espacio geográfico* y las consecuencias jurídicas que derivarán del empleo de ésta terminología. En particular, se asocia con el asunto planteado la prohibición expresa y absoluta consagrada en el artículo 13 constitucional, según la cual, "...el *territorio* no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado ni aún temporalmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional...".

La norma en referencia, vista desde la perspectiva de su componente teleológico resulta comprensible; sin embargo, al revisar el alcance limitado que la Constitución asigna al término *territorio*, se hace necesario el ejercicio de interpretación para superar la incoherencia inscrita en el dispositivo, en cuanto a que, tratándose de una regla que limita las facultades del destinatario, es de interpretación restrictiva, con lo cual la prohibición no podría hacerse extensiva a los otros componentes del *espacio geográfico* sobre los cuales si cabría, en consecuencia el ejercicio de las facultades de administración y disposición en favor de Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional, que se niegan en el encabezamiento de la norma citada.

El artículo 12 también introduce como novedad en el texto de la Constitución, la declaratoria de las costas marinas como bienes del dominio público. Aún cuando esta parte de la disposición no precisa el ente territorial al cual pertenecen, debe concluirse que también serán bienes del dominio público de la República, no solamente por la ubicación de la norma dentro del contexto del cuerpo de la Constitución donde aparece, sino además, por la vinculación espacial o geográfica de las costas marinas con el mar territorial, que viene a ser, sin lugar a dudas, el factor dominante en la ubicación de esos espacios en la categoría jurídica específica que se menciona.

En fin, otro aspecto que merece ser mencionado por lo novedoso que significa su aparición en el texto constitucional, y que seguramente será objeto de interés para la investigación científica, está en la declaratoria contenida en el artículo 304, según la cual, "Todas las aguas son bienes del dominio público de la Nación insustituibles para la vida y el desarrollo. La ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación territorial."

Sobre esta materia, la nueva legislación encargada de desarrollar los principios constitucionales establecerá las modalidades específicas en cuanto a los modos de utilización, aprovechamiento o apropiación de las aguas y las consecuencias jurídicas derivadas de tales supuestos, ampliando el régimen que hasta el presente ha dispuesto el Código Civil y otras normas legales dispersas dentro del sistema normativo vigente.

### III. BIENES ESTADALES

Conforme a lo que establece el artículo 164 de la Constitución vigente, es de la *competencia exclusiva* de los Estados: "La administración de *sus bienes* y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación de los tributos nacionales". (numeral 3)

Esta formulación, que en apariencia consagra una situación jurídica precisa, contundente y sólida de los Estados, como sujetos de derecho público, en cuanto a lo que se identifica como una competencia "exclusiva" consistente en la *administración de sus bienes* y la inversión y administración de sus recursos, encuentra importantes matizaciones que llevan a entender que la declaración no tiene el carácter taxativo que refleja su expresión aislada.

En efecto, una primera grieta que debilita el carácter integral de la supuesta *competencia exclusiva* respecto de la administración de sus bienes por parte de los Estados, aparece en el mismo texto constitucional, y se puede detectar sin mayor dificultad al realizarse la lectura integrada y complementaria de la disposición contenida en el numeral 5 del 164, con lo que establecen, tanto el artículo 12, como el numeral 16 del artículo 156.

Así, por una parte, el numeral 5 del artículo 164 atribuye a los Estados, en calidad de *competencia exclusiva*, “...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.”

Ahora bien, el numeral 16 del artículo 156 de la misma Constitución consagra como una competencia del Poder Público Nacional: “el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.”

Los términos empleados en ambas disposiciones, consagradas por el mismo texto normativo, permiten evidenciar, cuando menos, una clarísima coincidencia lingüística, que, por supuesto, se traduce necesariamente en coincidencia conceptual, lo que en definitiva expresa contradicción, o en el mejor de los casos, un cierto grado de confusión que amerita la puesta en práctica de ejercicios interpretativos dirigidos a perfilar alguna solución aceptable desde el punto de vista de su racionalidad.

Pero el problema se hace un tanto más complicado al incorporar en su formulación la disposición contenida en el artículo 12 constitucional, ya mencionado, que produce la *apropiación* en favor de la República de 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, con lo cual, el Poder Nacional no solo detenta la *competencia* para establecer el régimen y administración sobre estos bienes, sino que además concentra la *titularidad* de los mismos, en calidad de propietario, con lo cual es evidente su preponderancia frente a la presencia de los Estados que, al menos en una lectura inicial de las disposiciones constitucionales, carecen de la anunciada *competencia exclusiva* para el establecimiento del régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, salinas y ostrales *no reservados al Poder Nacional*, por la sencilla razón de que toda ese espectro quedó reservado al Poder Nacional, en virtud de las disposiciones antes aludidas (artículos 12 y 156, numeral 16).

#### IV. BIENES MUNICIPALES

En este rubro la observación derivada de la lectura inicial del nuevo texto constitucional se focaliza en el contenido del artículo 181, principalmente por lo que respecta a la modalidad de generación de terrenos ejidos que se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico a partir de esta norma, y la compatibilidad de la misma con el sistema vigente.

En efecto, en el encabezamiento del párrafo primero del artículo mencionado se establece que: “Los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, *carentes de dueño o dueña*, son ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos...”

La fórmula empleada por la disposición constitucional, que pareciera fundamentarse en el supuesto de las *res nullius* o bienes carentes de dueño en forma absoluta, entra necesariamente en juego con el resto del sistema normativo general, dentro del cual cobra carácter de pieza clave, desde el punto de vista de componentes normativos, el artículo 545 del Código Civil, según el cual: “Todas las tierras que estando dentro de los límites territoriales carecen

de *otro* dueño, pertenecen al dominio privado de la Nación, si su ubicación fuere en el Distrito Federal o en Territorios o Dependencias Federales, y al dominio privado de los Estados si fuere en estos”

El alcance de esta disposición legal permite determinar matices significativos en el instituto de la ocupación como modo de adquirir la propiedad en nuestro ordenamiento jurídico, que por lo demás reduce el concepto de “las cosas que no son de propiedad de nadie, pero que pueden legar a serlo de alguien”, a bienes muebles, y sujeta el mecanismo de adquisición al cumplimiento de determinadas cargas u obligaciones por parte del potencial adquirente (Código Civil, arts.796 y stes.).

En el caso de los inmuebles (terrenos), pareciera claro que la mención empleada por la norma constitucional –“carentes de dueño”–, resulta en si misma carente de virtualidad jurídica y alcance práctico, pues, tal como dispone la citada norma del Código Civil, no existe en nuestro sistema jurídico tal supuesto, ya que siempre habrá un dueño por disposición de la Ley, que será la Nación (léase República), o los Estados, según sea la ubicación del inmueble.

En fin, tanto éstos puntos que hemos destacado como los que de entrada llaman la atención, como seguramente otros tantos que despertarán interés a diferentes puntos de mira, son terreno abonado para la tarea de investigación y análisis, que resulta, en definitiva, la razón esencial de la Ciencia Jurídica.

La invitación está planteada con la sola presencia del nuevo texto constitucional, y el reto resulta atractivo. Estas breves líneas solo intentan provocar el interés por la exploración de los caminos abiertos a la incesante búsqueda intelectual.