

LOS BIENES PÚBLICOS

Víctor Rafael Hernández-Mendible*

*Director del Centro de Estudios de Regulación Económica
Universidad Monteávila*

I. INTRODUCCIÓN

El derecho de los bienes históricamente se ha abordado desde la perspectiva de los estudios del derecho civil y a través de este se advierte la distinción entre los bienes sujetos al régimen de derecho privado, en concreto al Código Civil y los bienes regidos por el derecho público, sujetos de manera preeminente al Derecho Administrativo¹.

Esta distinción no se trata de una mera diferenciación académica sobre el estudio de los bienes, sino que la misma tiene encaje en la regulación de derecho positivo, en la cual se dispone que aquellas «cosas que pueden ser objeto de propiedad pública o privada son bienes muebles e inmuebles»² y las personas que pueden ser titulares de esa propiedad son las personas político-territoriales, es decir, la República, los estados que integran la Federación, los municipios, el distrito capital y demás entidades locales³. Las personas jurídicas institucionales como los

* Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), Licenciado en Derecho, homologado ante el Ministerio de Educación y Ciencias (España), Post-Doctor en Derecho y Nuevas Tecnologías por el *Mediterranea International Centre for Human Rights Research (MICHR), di Reggio Calabria* (Italia). Director del Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila, Venezuela, presidente de la Red Iberoamericana de Derecho de la Energía (RIDE), vicepresidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), miembro de la Asociación Iberoamericana de Regulación (ASIER) y de la Red Internacional de Bienes Públicos (RIBP). victor@hernandezmendible.com

¹ Araujo-Juárez, José, *Derecho Administrativo. Parte General*, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 731 y 737.

² Artículo 525 del Código Civil.

³ Brewer-Carías, Allan R., *El Estado, la República y la Nación. Precisión sobre las personas jurídicas estatales en la Constitución de 1999 y sobre el error en el incurrió*

establecimientos públicos (institutos autónomos) y demás personas jurídicas (sociedades, asociaciones, fundaciones) y las personas humanas⁴. Conforme a ello, lo fundamental para considerar una cosa como bien es la posibilidad jurídica de su sujeción o pertenencia a una persona.

El estudio y comprensión de la propiedad pública, las características que la identifican y las personas que pueden ejercer su titularidad adquieren relevancia ante el reconocimiento de la propiedad privada como un derecho fundamental, lo que ha ocurrido desde el inicio de la vida republicana en Venezuela⁵.

En tal sentido, ante la existencia del derecho de propiedad privada, -que es considerado como sinónimo de dominio privado por la mejor doctrina⁶-, existen bienes que no son susceptibles de apropiación privada, bien sea porque el Estado se los ha reservado o porque los declara como propiedad pública y son considerados como bienes del dominio público⁷.

Ello así, sin perjuicio de las precisiones que se harán posteriormente, se parte de la premisa que la propiedad privada es aquella que se ejerce sobre los bienes privados muebles e inmuebles, regulados por el régimen jurídico privado; y la propiedad pública se relaciona con los bienes públicos muebles e inmuebles, que están sujetos a un régimen jurídico especial de derecho público⁸.

El presente trabajo se orientará al estudio de los bienes públicos y, dentro de ello, se tratará de comprobar que la anterior hipótesis se encuentra acertada o que producto de la evolución normativa, se está en presencia de nuevos paradigmas.

la Sala Constitucional al confundir la «Nación» con la «República», *Revista de Derecho Público* N° 134, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 207-211.

⁴ Artículo 538 del Código Civil.

⁵ Brewer-Carías, Allan R., El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 1139-1246; y más reciente, *Derecho de Propiedad y Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 27-44.

⁶ Aveledo Morasso, Luis E., *Las cosas y el derecho de las cosas. Derecho Civil II*, Paredes, Caracas, 2006, p. 153; Domínguez Guillén, María Candelaria y Pérez Fernández, Carlos, El derecho de propiedad: breves notas para su sistematización, *Revista Tachirensense de Derecho* N° 31, UCAT, San Cristóbal, 2020, p. 76.

⁷ Brewer-Carías, Allan R., Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano, *Revista de Control Fiscal* N° 94, Contraloría General de la República, Caracas, 1979, p. 76.

⁸ Brewer-Carías, Allan R., *Derecho Administrativo. Escritos de juventud (1959-1964)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 700.

En aras de una mayor claridad en la exposición de las ideas, el presente trabajo de dividirá en los siguientes aspectos a saber: las categorías de bienes públicos (II); las fuentes reguladoras y los titulares (III); la organización administrativa de los bienes públicos (IV); las prerrogativas establecidas sobre los bienes públicos (V); los bienes públicos, su clasificación y distinción (VI); el dominio privado (VII); el dominio público (VIII); el dominio colectivo (IX); y las consideraciones finales (X).

II. LAS CATEGORÍAS DE BIENES PÚBLICOS

Este epígrafe se dedicará al estudio tanto de las categorías de bienes públicos del dominio privado y del dominio público, -entendidos como aquellos pertenecientes a las personas públicas⁹-; como a los del dominio colectivo, que necesariamente no pertenecen a persona alguna, sino a comunidades o grupos.

1. *El dominio privado*

El Código Civil no señala qué se entiende por dominio privado, pero se puede deducir que este es el vínculo que une a la persona pública con sus bienes, de manera similar al que se establece entre la persona privada y los bienes de propiedad privada. Por argumentación en contrario, en principio integrarían los bienes públicos del dominio privado de las entidades político-territoriales, aquellos que no conforman del dominio público, es decir, que no estén afectados a un uso público o la defensa nacional¹⁰.

Estos bienes se encuentran sujetos a un régimen jurídico mixto, es decir, que aun cuando en una primera aproximación se podría pensar que existe una prevalencia del derecho privado y de manera complementaria se admitiría la aplicación de disposiciones de derecho público expresamente establecidas; en virtud de lo dispuesto en el artículo 544 del Código Civil, en una lectura más a fondo la doctrina científica ha llamado la atención sobre el tema, indicando que la redacción en realidad establece un orden de prelación donde el régimen general de los bienes del dominio privado será de derecho público -leyes especiales respectivas-, aunque distinto del que regula de manera general al dominio público y de manera supletoria se aplicarían las disposiciones del Código Civil¹¹.

⁹ Araujo-Juárez, José, *Derecho Administrativo. Parte General*, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 275.

¹⁰ Ruggeri, Ana María, *Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente sobre Bienes del Estado*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 47.

¹¹ Se señala que «la redacción del artículo (544 del Código Civil) dejó la idea de que el régimen aplicable al dominio privado es básicamente el que el Código Civil establece para la propiedad privada a lo cual se le añaden algunas disposiciones derogatorias

Los bienes del dominio privado pueden enajenarse conforme a las leyes y por disposición constitucional, en el caso de bienes públicos nacionales, el Ejecutivo Nacional debe solicitar autorización del Poder Legislativo¹².

Dentro de los bienes del dominio privado el legislador menciona a todas las tierras, que estando situadas dentro de los límites del territorio nacional carecen de otro propietario. En tal caso, el Código Civil atribuye la propiedad a alguna entidad político-territorial en los siguientes términos: Ante el supuesto que tales bienes se encuentren ubicados en el territorio del espacio que comprendía el Distrito Federal, los Territorios o las Dependencias Federales se consideraban propiedad de la entidad político-territorial que constituye actualmente la República y, en el escenario que se tratase de tierras que estuviesen dentro de los límites geográficos de los estados que integran la Federación, entonces serían propiedad de estos¹³.

Esta última previsión legal quedó derogada por la Constitución de 1999, al disponer que se constituyen en ejidos -es decir, propiedad pública de los municipios- las tierras baldías ubicadas en el área urbana, salvo que sean propiedad de los pueblos o comunidades indígenas¹⁴.

Todos los bienes que dejen de estar destinados al uso público y a la defensa nacional, pasan del dominio público al dominio privado¹⁵.

Más recientemente, se produjo una reforma normativa sobre los bienes públicos y en concreto al regular aquellos que integran el dominio privado, se dispone que se consideran como tales los que siendo propiedad del Estado o de

del derecho común, previstas en leyes especiales. Sin embargo, la realidad es otra: las normas constitutivas del régimen aplicable al dominio privado están mayoritariamente contenidas en esas leyes especiales, de carácter administrativo, las cuales son muy numerosas (Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, Ley de Tierras Baldías y Ejidos, Leyes Estadales de Hacienda, ordenanzas de hacienda municipal, etc.), ya que en esta materia la producción ha sido más abundante que en relación con el dominio público; y el Código Civil funciona sólo en los raros casos en que, en la legislación especial haya alguna laguna». Ruggeri, Ana María, *Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente sobre Bienes del Estado*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 48-49.

¹² Artículo 187.12 de la Constitución. En la doctrina científica, Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, (actualizada por Lares Bassa, Rodrigo Eloy), 14ª ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2013, p. 689.

¹³ Artículo 542 del Código Civil.

¹⁴ Artículo 181 de la Constitución.

¹⁵ Artículo 541 del Código Civil.

algún ente público, «no están destinados al uso público, ni afectados a algún servicio público»¹⁶.

En conclusión, la noción de bienes públicos del dominio privado es residual o negativa, por lo que el dominio privado de una entidad político-territorial está conformado por todos los bienes que no son del dominio público.

2. *El dominio público*

El origen del dominio público se encuentra en las disposiciones del Código Civil expedidas en el último tercio del siglo XIX¹⁷, que mantienen su desarrollo a través de las sucesivas reformas que llegan hasta el presente, en concreto, el capítulo III, título I, del Libro Segundo, en los artículos 538 al 544¹⁸, regulan los bienes en relación a las personas a quienes pertenecen.

Es así como dispone que los titulares de los bienes son las entidades político-territoriales, que para el momento de su expedición se denominó como la Nación -actualmente la personificación jurídica territorial nacional le corresponde a la República-, los estados que integran la Federación, los municipios, los establecimientos públicos y demás personas jurídicas públicas¹⁹. Es respecto a los tres primeros sujetos de derecho que constituyen las entidades político-territoriales, que se considera que los bienes son del dominio público y del dominio privado²⁰.

Luego señala que los bienes del dominio público son de uso público o de uso privado de las entidades político-territoriales que son sus titulares²¹ y agrega que estos bienes deben estar destinados al uso público o a la defensa nacional, porque de lo contrario, cuando no tengan tal uso o cesen en ese destino pasarán del dominio público al dominio privado de sus titulares²².

¹⁶ Artículo 6 del *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*, Gaceta Oficial N° 6.155, de 19 de noviembre de 2014.

¹⁷ Hernández-Mendible, Víctor R., La formación, trayectoria, significado actual, estado de la doctrina y enseñanza del dominio público en Venezuela, (Coords.) López Ramón, Fernando y Vignolo Cueva, Orlando, *El dominio público en Europa y América Latina*, Red Internacional de Bienes Públicos y Circulo de Derecho Administrativo, Lima, 2015, pp. 457-462.

¹⁸ Instituto de Derecho Privado, *Código Civil de Venezuela. Artículos 525 al 544*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991, pp. 339-611.

¹⁹ Artículo 538 del Código Civil.

²⁰ Artículo 539 del Código Civil.

²¹ Artículo 540 del Código Civil.

²² Artículo 541 del Código Civil.

También se estableció que los bienes del dominio público son inalienables; mientras que aquellos que son del dominio privado pueden enajenarse de conformidad con las leyes que le conciernen²³.

Las entidades político-territoriales y las demás personas jurídicas están sujetos a la prescripción de sus bienes patrimoniales, de la misma manera que los particulares. Únicamente la prescripción no tiene efecto respecto de los bienes que están fuera del comercio²⁴.

Las anteriores son las premisas de derecho positivo que inicialmente debían servir a la doctrina científica y a la jurisprudencia, para desarrollar la teoría de los bienes públicos y del régimen del dominio público durante el siglo XX.

En efecto, la teoría general de los bienes públicos, así como su régimen jurídico había sido objeto de poco desarrollo por la doctrina científica iusadministrativa²⁵, que se había dedicado más específicamente a determinadas categorías de bienes -minas, hidrocarburos y aguas²⁶-, pero no al estudio de manera integral²⁷.

A esta carencia debía añadirse la ausencia de una legislación que de manera sistemática identificase y regulase tales bienes y las modalidades de utilización. Es así como resultaba «curiosa la ausencia *absoluta* de regulaciones positivas para determinadas categorías de bienes que requieren de tratamiento especializado; tal es el caso, por ejemplo, de las playas y costas de mar»²⁸.

Cabe destacar que la Constitución de 1961 no contenía referencia concreta a los bienes del dominio público o a la propiedad pública de la República, únicamente reconocía expresamente la existencia de los bienes inmuebles del dominio privado de la Nación (*rectius*: República)²⁹. En tanto si contenía referencia a los

²³ Artículo 543 del Código Civil.

²⁴ Artículos 1959 y 1960 del Código Civil.

²⁵ Cfr. Hernández-Mendible, Víctor R., La formación, trayectoria, significado actual, estado de la doctrina y enseñanza del dominio público en Venezuela, (Coords.) López Ramón, Fernando y Vignolo Cueva, Orlando, *El dominio público en Europa y América Latina*, Red Internacional de Bienes Públicos y Circulo de Derecho Administrativo, Lima, 2015, pp. 449-455.

²⁶ Brewer-Carías, Allan R., *Derecho de Propiedad y Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 131-362.

²⁷ Hace menos de 20 años se elaboró una introducción al régimen de los bienes del dominio público, en que se ensaya un valioso intento de sistematización, previo a la legislación actualmente vigente. Turuhpial Cariello, Héctor, *Teoría General y Régimen Jurídico del Dominio Público en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2008.

²⁸ Ruggeri, Ana María, *Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente sobre Bienes del Estado*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 2.

²⁹ Artículo 150.2 de la Constitución.

bienes públicos municipales, al declarar los ejidos como imprescriptibles e inalienables, salvo las excepciones indicadas en el mismo texto³⁰.

Como consecuencia de esta escueta regulación de jerarquía constitucional durante el pasado siglo, que orientase la conceptualización de la noción, el operador jurídico se vio forzado a acudir a la legislación ordinaria, entiéndase, el Código Civil y las escasas disposiciones contenidas en leyes especiales, a los fines de formular la teoría del dominio público.

En la realidad jurídica actual, el concepto de dominio público se mantiene en su concepción más ortodoxa, conforme a la descripción constitucional, legal, de la mayoría de la doctrina científica y de la jurisprudencia. Así lo entienden y aplican los distintos operadores jurídicos, en razón de que la realidad plantea una omnipresencia del Estado, que tiene una intensa intervención en todos los sectores y que se manifiesta tanto sobre los bienes como en las actividades económicas.

La mejor constatación de ello es que la Constitución de 1999, enmendada en 2009, contempla diversas disposiciones, que tienden a la constitucionalización de lo que se encontraba establecido en la legislación o incluso, califica por vez primera a determinados bienes como del dominio público nacional.

Por otro lado, la tradición constitucional iniciada en 1925, respecto de los bienes del dominio público municipal con sus sucesivas modificaciones, se mantiene al establecer que los ejidos son imprescriptibles e inalienables, salvo los supuestos reconocidos en la Constitución. Sin embargo, se introduce una novedad al establecer que los terrenos ubicados en las áreas urbanas de los municipios, que carezcan de propietarios, son considerados ejidos, sin perjuicio de los legítimos derechos de terceros, que se hayan constituido válidamente³¹. Adicionalmente se produce un cambio importante, por disposición constitucional las tierras baldías que anteriormente eran reconocidas por ley, como bienes del dominio privado de los estados que integran la Federación, en la medida que se encuentren ubicadas en el área urbana de los municipios, quedan trasferidos a estos como ejidos, es decir, como bienes del dominio público municipal³². De esta modificación quedan excluidas las tierras que pertenecen a las comunidades y pueblos indígenas, que tienen su propio régimen constitucional y legal.

No obstante, siguiendo la clasificación tradicional se puede distinguir entre el dominio público natural y el dominio público artificial³³, a los que se hará una

³⁰ Artículo 32 de la Constitución.

³¹ Artículo 181 de la Constitución.

³² Artículo 131.1 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010.

³³ Ruggeri, Ana María, *Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente sobre Bienes del Estado*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 37.

breve referencia inmediatamente, no sin antes advertir que la distinción efectuada por la doctrina científica a partir del Código Civil, entre ambos tipos de bienes del dominio público, es rechazada por Brewer-Carías, quien la considera irrelevante³⁴.

A. *El dominio público natural*

La noción dominio natural o necesario se refiere a aquellos bienes que conforman el dominio público, cuya presencia en un espacio geográfico es producto de la naturaleza y que no han experimentado una intervención humana para su existencia.

Conforme a la definición, estos bienes serían del dominio público natural terrestre, marítimo, fluvial, lacustre o aéreo, -sin que todas constituyan categorías pacíficamente aceptadas- y según lo que señala el Código Civil, se ubicarían en esta categoría aquellos bienes que constituyen caminos naturales, lagos y ríos u otros de semejante naturaleza³⁵.

El reconocimiento del dominio público natural requiere de una actuación de los órganos del poder constituyente o del poder legislativo para su declaración formal, en la medida que suponen una afectación del derecho constitucional de propiedad y una sustracción *ad cautelam* de su eventual apropiación futura.

Esta declaración además constituye el título jurídico por el cual el Estado ejercerá la titularidad sobre tales bienes, con sujeción al ordenamiento jurídico.

B. *El dominio público artificial*

El dominio artificial, también denominado accidental - aunque esta expresión es menos frecuente y se emplea según la influencia doctrinal que se siga-, lo componen el conjunto de bienes que conforman el dominio público, cuya existencia se produce por el resultado de las actividades humanas en un espacio geográfico.

El legislador ubica en esta categoría a los caminos construidos, las murallas, los fosos, los puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes³⁶.

El reconocimiento del dominio público artificial supone una previa declaración genérica de utilidad pública e interés social, por el órgano que ejerce el poder legislativo y luego una declaración formal específica de afectación por la autoridad administrativa competente, a un uso público o al uso de todos; y de uso privado o afectados al uso exclusivo de sus titulares.

³⁴ Brewer-Carías, Allan R., Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el Derecho Venezolano, *Revista de Control Fiscal* N° 94, Caracas, 1979, p. 26.

³⁵ Artículo 542 del Código Civil.

³⁶ Artículo 542 del Código Civil.

Sin embargo, se ha admitido que la afectación también puede ser tácita, sin necesidad de una declaración formal, en atención al destino de los bienes al uso público o al funcionamiento del servicio público.

En consecuencia, esta declaración constituye el título habilitante a través del cual el Estado ejercerá la titularidad sobre tales bienes, con sujeción al ordenamiento jurídico.

3. *El dominio colectivo*

El dominio colectivo comprende el conjunto de bienes que son calificados constitucional o legalmente como del dominio público, cuya titularidad estos textos atribuyen a una comunidad o un grupo de personas, que tienen sentido de pertenencia e intereses comunes que los vinculan a dichos bienes, cuyo destino no puede ser cambiado libremente y su disfrute es para beneficio de todos los integrantes o asociados de esa comunidad o grupo.

En este contexto se observa que ha sido la Constitución la norma que reconoce esta categoría de dominio sobre bienes inmuebles como la tierra de los pueblos indígenas³⁷ o los bienes culturales e intelectuales de determinados colectivos³⁸.

El dominio público colectivo se traduce en un derecho colectivo de los pueblos indígenas y comunidades ancestrales, para que una vez reconocida la capacidad jurídica colectiva en el ordenamiento jurídico³⁹, disfruten de plena protección de su propiedad, con sujeción a lo contemplado en el bloque de convencionalidad y la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos de los pueblos indígenas⁴⁰.

³⁷ Artículo 119 de la Constitución.

³⁸ Artículo 124 de la Constitución.

³⁹ Corte IDH, *caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C, N° 172, párr. 194.b); *caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2015, serie C, N° 309, párr. 279. En este último se dice de manera muy clara que «... a fin de lograr una reparación integral de las violaciones acreditadas, a través de la restitución de los derechos conculcados, corresponde al Estado adoptar las siguientes medidas: i) Respecto de la personalidad jurídica y la propiedad colectiva a) otorgar a los Pueblos Kaliña y Lokono el reconocimiento legal de la personalidad jurídica colectiva correspondiente con la comunidad que ellos integren, con el propósito de garantizarles el ejercicio y pleno goce de su derecho a la propiedad de carácter colectiva, así como el acceso a la justicia como comunidad ...».

⁴⁰ Corte IDH, *caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2001, serie C, N° 79, párr. 151;

III. LAS FUENTES REGULADORAS Y LOS TITULARES

La reforma constitucional de 1999 constitucionalizó varios de los bienes públicos y estableció los fundamentos para su regulación, así como la distribución de competencias que corresponden a los órganos que ejercen el Poder Público. Seguidamente se analizarán tanto las normas esenciales reguladoras de los bienes públicos, como las reglas de atribución de titularidad.

1. *La regulación general del dominio público*

Conforme al ordenamiento jurídico vigente se analizarán el texto constitucional, el decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de bienes públicos y el Código Civil, que comprende el marco jurídico general, sin perjuicio de aquellas disposiciones que contengan las leyes especiales.

A. *Las disposiciones constitucionales*

Corresponde iniciar señalando que el artículo 11 de la Constitución contiene una declaración sobre los bienes, que no se encuentra dirigida ni a regular la titularidad, ni la destinación, sino al reconocimiento expreso de soberanía de la República sobre el espacio continental, el insular, el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. Además, se reconocen derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que se consideran patrimonio común de la humanidad.

Esto es complementado por lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, el cual estableció que en ningún caso el espacio que comprende el territorio nacional podrá ser cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, total, parcial o ni siquiera temporalmente.

A continuación, se hará referencia a algunos de los bienes declarados del dominio público en la Constitución.

a. *El dominio público de las minas, hidrocarburos y costas*

Se deben destacar las disposiciones constitucionales, que a partir de la reforma introdujeron específicamente la calificación de determinados bienes como del dominio público.

caso Comunidad Moiwana vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia 15 de junio de 2005, serie C, N° 124, párrs. 133-134; *caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia 17 de junio de 2005, serie C, N° 125, párr. 131; *caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, N° 146, párr. 130; *caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C, N° 172, párrs. 90-91.

Es así como el artículo 12 de la Constitución expresamente dispone que:

«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, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público».

Esta novedosa disposición sin precedentes a nivel constitucional, carece de técnica legislativa por falta de sistematización, pues en la misma se regulan tres categorías de bienes que fueron demanializados constitucionalmente, pero de manera diferenciada. La primera son los yacimientos mineros que son considerados titularidad de la República; el segundo son los yacimientos de hidrocarburos que también son declarados propiedad de la República; y la tercera son las costas marinas, que no fueron declaradas expresamente de titularidad de la República; no obstante esta última tiene en común como las dos primeras categorías, que son considerados bienes del dominio público, aunque cabe advertir que el Constituyente predica que los dos primeros son inalienables e imprescriptibles, pero pese a considerar bienes del dominio público a las costas marinas, no mencionó nada respecto a su condición de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Siendo que ambas son ínsitas a la declaración de dominio público de determinados bienes, no se comprende por qué la Constitución en esta norma no brinda un trato integral al asunto y respecto a unos bienes destaca esa condición y respecto a otro no.

b. *El dominio público de las aguas*

El artículo 304 de la Constitución introduce otra novedad constitucional, con respecto a una categoría de bienes que no gozaba de otra referencia en el texto constitucional anterior, que no fuese para establecer la competencia al Poder Legislativo en cuanto a la expedición de su régimen jurídico⁴¹. En este caso se trata de la constitucionalización de las aguas como bienes del dominio público⁴². Al respecto el artículo mencionado dispone:

⁴¹ Hernández-Mendible, Víctor R., El servicio público de agua potable y saneamiento, (Dir. Hernández-Mendible, V. R.), *Los Servicios Públicos Domiciliarios*, Editorial Jurídica Venezolana-Fundación del Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA)-Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila (CERECO-UMA), Caracas, 2012, pp. 47-54; del mismo autor, El régimen de las aguas en Venezuela, *Revista de Derecho Público* N° 165-166, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021, pp. 251-280.

⁴² Sostiene Brewer-Carías, Allan que «este principio constitucional y legal conlleva cuatro consecuencias centrales: en primer lugar, la necesidad de que en un Estado federal como el venezolano, la titularidad del dominio público corresponda a una de las entidades político territoriales, que debe ser la República: en segundo lugar, la necesidad de establecer una autoridad única de las aguas en el nivel nacional, la cual

«Todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, y aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio».

Se debe señalar que la norma citada demanializa las aguas atribuyéndolas a la Nación⁴³, no a la República como había hecho la otra disposición constitucional antes referida. Tampoco contiene una mención expresa a su condición de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Un aspecto relevante a destacar, -sin extenderse en él por exceder los límites de este trabajo-, es que al entrar en vigencia la demanialización constitucional de todas las aguas, se produjo una derogación de las disposiciones del Código Civil, que admitían la propiedad privada sobre algunas aguas. Ello generó como consecuencia adicional, que los propietarios de las fincas, los fundos o los predios privados que tenían derecho a apropiarse y utilizar las aguas en los términos permitidos por el derecho común, vieron extinguido su derecho de propiedad sobre las aguas, con la consecuente disminución patrimonial del valor de su finca, fundo o predio, al no poder utilizar libremente aunque conforme a los usos y costumbres, el agua para el riego, el abrevadero, la piscicultura o la recreación.

Esto debió plantear el tema de la responsabilidad del Estado por acto legítimo, es decir, por acto normativo del Poder Constituyente que extinguió el derecho de propiedad privada sobre las aguas, que estaba reconocido con anterioridad a la expedición y entrada en vigencia de la reforma constitucional y que trasladó la titularidad de todas las aguas a la Nación⁴⁴.

se regula en la Ley de Aguas y que se atribuye al Ministerio con competencia en la materia, que es el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables: en tercer lugar, la necesidad de que jurídicamente no se diferencien las aguas según su estado, como ahora lo hace la Ley de Aguas, sean superficiales, subterráneas, aptas o no para la navegación, dulces, salobres, saladas o mineralizadas, como tampoco las aguas termales y de las de los manantiales; y en cuarto lugar, la necesidad de que haya un único régimen de aprovechamiento, protección y control, que es el que ahora se establece en la Ley de Aguas». *Ley de Aguas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, p. 17.

⁴³ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, sentencia 285, de 4 de febrero de 2004.

⁴⁴ Se debe mencionar que el artículo 539 del Código Civil, dispone que los lagos y ríos son bienes del dominio público, pero admite que las aguas de los ríos pueden apropiárselas los particulares, siempre que se den las condiciones allí mencionadas. Igualmente, los artículos 650 y 651 de Código Civil, reconocían la propiedad privada de los manantiales; así como los artículos 656 y 657 del mismo Código, establecían que el propietario o poseedor de las aguas podía servirse libremente de ellas y disponer

c. *Una atípica demanialidad de los bienes culturales*

La Constitución se refiere a los valores de la cultura, que se consideran un bien irrenunciable del pueblo y un derecho constitucional que el Estado debe garantizar y proteger para enriquecer, conservar y restaurar el patrimonio cultural, tangible e intangible y la memoria histórica de la Nación.

En razón de ello se establece que los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables⁴⁵. Aquí cabe destacar que este patrimonio cultural no es declarado formal y expresamente en la Constitución como bien del dominio público, pero sí se le atribuyen todas las características de tales bienes.

Lo anterior permite nuevamente observar la notable falta de sistemática en el tratamiento que la Constitución le otorgó a los bienes, que fueron declarados del dominio público en ese texto jurídico.

d. *El dominio público municipal*

En oportuno recordar lo expuesto anteriormente, en lo relacionado a que los ejidos son considerados imprescriptibles e inalienables, salvo los supuestos reconocidos en la Constitución, siempre que las excepciones se den con sujeción a los procedimientos legales⁴⁶.

de las mismas en favor de otros, siempre que no se oponga a ello un justo título o un título de prescripción e igualmente se reconocía el derecho de los propietarios del agua a oponerse a los desmontes que pretendan hacer los propietarios de los fundos superiores en las cabeceras de los ríos o vertientes que se la suministran, siempre que dichos desmontes pudieran disminuir las aguas que usaban. Al entrar en vigencia la reforma constitucional de 1999, estas disposiciones legales quedaron derogadas por virtud de lo dispuesto en la Disposición derogatoria única de la Constitución, que es norma de superior jerarquía y posterior. El asunto es que a los propietarios o poseedores a quienes se les extinguieron los derechos no fueron indemnizados como exige la garantía expropiatoria también establecida en la Constitución, sino que por vía legal, en la Ley de Aguas expedida el 2 de enero de 2007, se estableció en las Disposiciones Transitoria Primera, Segunda y Tercera, un régimen de exención de pago de canon por el uso de las aguas, durante un período de 20 años, pretendiendo con ello sustituir la justa indemnización por la extinción del derecho de propiedad que exige la Constitución.

⁴⁵ Artículo 99 de la Constitución.

⁴⁶ Artículo 181 de la Constitución.

B. *El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de bienes públicos*

Conviene tener presente la premisa que la legislación reguladora de los bienes del dominio público no se encuentra codificada, sino que la integraban un conjunto de disposiciones dispersas que conservan su génesis en el Código Civil⁴⁷ y de disposiciones contenidas en leyes especiales que han experimentado cambios en su interpretación y aplicación, en virtud del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de bienes públicos⁴⁸, que deroga expresamente toda la normativa general en la materia.

Este texto comienza declarando su carácter de orden público⁴⁹ y luego señala que sus disposiciones «se aplicarán con preferencia a cualquier otra del mismo rango»⁵⁰. No obstante, este texto jurídico reconoce validez y vigor a las disposiciones contenidas en las leyes especiales, al disponer lo siguiente⁵¹:

«Las 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 el presente Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica».

Según esta disposición, las normas contenidas en leyes especiales que regulen los bienes públicos se deben aplicar en cuanto no contradigan las contenidas en este texto jurídico, pero conforme al artículo que lo declara de orden público, las disposiciones del Decreto Ley terminarían siendo de aplicación preferente a las contenidas en las leyes especiales, aunque estas no la contradigan.

⁴⁷ Rodríguez, Armando, Apuntes sobre el régimen patrimonial de los bienes públicos y la articulación territorial del Estado (A propósito del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos), *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*, Universidad Central de Venezuela-CAJO, Caracas, 2014, p. 18.

⁴⁸ Gaceta Oficial N° 39.952, de 26 de junio de 2012, reformada según Gaceta Oficial N° 6.155, de 19 de noviembre de 2014.

⁴⁹ En la doctrina científica se ha denunciado que «La contradicción e incoherencia que domina el eje teleológico del Decreto-Ley, se hacen más evidentes y destacadas, cuando se pretende imponer una absurda primacía desde sus propias normas, auto-assignándose el carácter de orden público y acentuando que se aplicarán con preferencia a cualquier otra del mismo rango. Lo que pone de manifiesto el desconocimiento de los principios y técnicas propios de la disciplina jurídica que, en su construcción y aplicación, se manifiesta como un espacio lógico deontológico, con sus propias reglas y principios». Rodríguez, Armando, Apuntes sobre el régimen patrimonial de los bienes públicos y la articulación territorial del Estado (A propósito del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos), *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*, Universidad Central de Venezuela-CAJO, Caracas, 2014, p. 34.

⁵⁰ Artículo 3 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁵¹ Artículo 14 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

Esto se traduce en la aplicación de los textos jurídicos en el siguiente orden: En primer lugar, las disposiciones del Decreto Ley, por su carácter de orden público y de aplicación preferente; y en segundo lugar, por las disposiciones contenidas en las leyes especiales que no contradigan el Decreto Ley, que serían de aplicación supletoria.

Sin embargo, esta afirmación preliminar aparentemente luce reñida con la disposición del mismo Decreto Ley, que establece expresamente que los bienes públicos se «regirán por sus respectivas leyes y sólo supletoriamente por lo establecido en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica»⁵².

Inmediatamente, se procede a enumerar las categorías de bienes que se rigen preferentemente por sus respectivas leyes, resultando el Decreto Ley de aplicación supletoria. Estos son los siguientes:

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.

2. Los espacios lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales, las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; las costas marinas; el suelo y subsuelo de estos; el espacio aéreo continental, insular, 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 asignados directamente a la seguridad y defensa de bienes y personas.

4. El espectro radioeléctrico⁵³.

5. Las tierras baldías⁵⁴.

6. Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras y aquellas que en virtud de la ley le pertenezcan.

⁵² Artículo 15 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁵³ Sobre la impropiedad de considerar al espectro radioeléctrico como un bien del dominio público, se recomienda Hernández-Mendible, Víctor R., *Telecomunicaciones. Regulación y Competencia*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 522-527.

⁵⁴ Las tierras baldías que conforme al artículo 542 del Código Civil, tradicionalmente habían sido consideradas bienes del dominio privado, experimentaron la demanialización a partir de la entrada en vigor de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicada en Gaceta Oficial N° 37.323, de 13 de noviembre de 2001, reformada según Gaceta Oficial N° 5.771, de 18 de mayo de 2005 y nuevamente según Gaceta Oficial N° 5.991, de 29 de julio de 2010.

7. Los bienes públicos empleados directamente por las Industrias Básicas Pesadas, de las que el Estado es accionista, que tienen por objeto el aprovechamiento y transformación de los recursos naturales.

8. Los bienes públicos involucrados en los procedimientos de privatizaciones.

9. Los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como las sustancias químicas, precursoras y esenciales, susceptibles de ser utilizadas en 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, sin que ello constituya obstáculo para que sean incluidos en los registros de bienes, establecidos en el Decreto Ley de Bienes Públicos.

En esta enumeración se incluyen tanto los bienes públicos propiamente tales, como bienes que ni el Decreto Ley, ni las leyes especiales habían calificado ni califican como públicos.

Debe señalarse que la enumeración además de exceder el objeto que persigue el Decreto Ley es incompleta, pues dejó sin reconocer que existen bienes públicos -distintos de los históricos y artísticos- de los estados y los municipios, regidos por leyes especiales, que no fueron mencionados en lo que respecta a la aplicación preferente de estas con respecto al Decreto Ley.

Lo anterior no constituye una mera disquisición teórica, sino que plantea problemas a la hora de aplicar el ordenamiento jurídico, sin lagunas, ni vacíos, ni contradicciones, situación a la que el Decreto Ley no contribuye.

Por otro lado, si se analizan las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁵⁵, en principio se puede comprender el sistema de fuentes establecido en el ámbito municipal, conforme al cual *«Los municipios y las entidades locales se regirán por las normas constitucionales, las disposiciones de la presente Ley, la legislación aplicable, las leyes estadales y lo establecido en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales»*⁵⁶ y en lo que respecta a los bienes municipales se dispuso que *«La adquisición, enajenación, administración, conservación, custodia, mejora, restitución, desincorporación y demás operaciones que tengan por objeto bienes municipales se rigen por las ordenanzas y reglamentos dictados en la materia por los municipios. La legislación sobre bienes nacionales se aplicará con carácter supletorio en cuanto sea procedente»*⁵⁷.

⁵⁵ Gaceta Oficial N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010.

⁵⁶ Artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

⁵⁷ Artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Según ambas disposiciones que integran el estatuto municipal, el orden de las fuentes normativas que regulan concretamente los bienes públicos serían⁵⁸:

1. La Constitución de la República.
2. La Ley orgánica del poder público municipal.
3. Las ordenanzas y los reglamentos dictados por los municipios.
4. El Decreto Ley de bienes públicos.

No obstante la diafanidad normativa del régimen municipal, ella se ensombrece cuando se expide el Decreto Ley que rige los bienes públicos, pues el artículo 15 de este texto, al omitir la referencia a la aplicación supletoria de dicho Decreto Ley a la legislación municipal, podría llevar a la conclusión que en materia de bienes públicos municipales y conforme a los artículos 3 y 14 del mismo Decreto Ley, sus disposiciones son de aplicación preferente y solo supletoriamente serían las contenidas en los textos municipales.

Todo lo anterior pone de manifiesto algunos de los problemas que deben enfrentar los operadores jurídicos al momento de estudiar, analizar e interpretar las disposiciones vigentes, para definir la jerarquía en el sistema de fuentes que deben aplicar cuando van a resolver un determinado asunto.

2. *Los sujetos titulares de bienes públicos*

Lo primero que se debe mencionar es que el Decreto Ley denomina como bienes públicos, tanto a los que integran el dominio público como el dominio privado de los entes que conforman lo que se denomina sector público⁵⁹. Esta referencia no es casual, sino que guarda cierta identidad con el capítulo II, título I, del Libro Segundo del Código Civil, que regula los bienes «en relación a las personas a quienes pertenecen»⁶⁰.

Este sector público se encuentra integrado por un grupo de sujetos de derecho, que lo constituyen las entidades político-territoriales, la Administración Pública descentralizada funcionalmente, el Banco Central de Venezuela y las universidades de gestión pública.

La enumeración establecida permite advertir que se ha instaurado una ampliación de los sujetos que pueden ser titulares de bienes públicos -aunque ya se había establecido un precedente en el artículo 95 de la Ley de Tierras y Desarrollo

⁵⁸ Canónico, Alejandro, Sinopsis sobre la regulación de los bienes públicos en Venezuela, *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*, Universidad Central de Venezuela-CAJO, Caracas, 2014, p. 53.

⁵⁹ Artículo 4 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁶⁰ Artículos 538 y 539 del Código Civil.

Agrario-, pues a la titularidad de dichos bienes que la tradición legislativa y doctrinal le había reconocido a las entidades político-territoriales; ahora se incorporan otras personas jurídicas públicas que también pueden ser titulares de bienes del dominio público o del dominio privado, dado que el Decreto Ley no hace distinción respecto a estos sujetos. Como toda clasificación que se realiza de manera irracional, terminan existiendo bienes públicos que no encuadran en ninguna de las categorías de bienes nacionales, estatales, municipales y distritales, como sucede con aquellos que pertenecen tanto al Banco Central de Venezuela como a las universidades de gestión pública⁶¹.

IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS BIENES PÚBLICOS

Bajo el epígrafe de organización administrativa se abordarán tres temas: El primero versará sobre la competencia de los órganos administrativos especializados; el segundo se relacionará con los inventarios administrativos; y, el tercero se referirá al registro de bienes públicos.

1. Los órganos especializados

El ordenamiento jurídico ha creado lo que se ha denominado el Sistema de Bienes Públicos, que lo integran tanto reglas como entes y órganos. Las reglas vienen dadas por los principios, normas y procedimientos que persiguen regular de manera integral y coherente, la adquisición, uso, administración, mantenimiento, registro, supervisión y disposición de los bienes públicos, por sus titulares y demás gestores, con sujeción a las políticas que establezca la autoridad rectora⁶².

Los entes y órganos son tantos los sujetos de derecho titulares como los órganos de gestión, que adquieren, usan, administran, mantienen, registran, supervisan y disponen de los bienes públicos. En esta perspectiva subjetiva también se encuentra la autoridad rectora. Es así como el legislador menciona dentro de los órganos y entes que integran el Sistema de Bienes Públicos, a las siguientes administraciones públicas⁶³:

1. La Superintendencia de Bienes Públicos, que debe actuar como la autoridad administrativa rectora del Sistema:

La Superintendencia es órgano administrativo, de carácter desconcentrado especializado, sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con una autonomía cualificada en materia económica, técnica y capacidad de gestión administrativa, operativa, presupuestaria, financiera y de disposición, que tiene atribuida la rectoría del Sistema de Bienes Públicos. La organización,

⁶¹ Artículo 5 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁶² Artículo 16 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁶³ Artículo 19 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

autogestión y funcionamiento de la Superintendencia de Bienes Públicos se establece en el reglamento interno, que se expidió con sujeción a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública⁶⁴.

2. Las máximas autoridades de los órganos y entes que conforman el sector público, en los términos definidos en el Decreto Ley de Bienes Públicos:

El denominado sector público se encuentra integrado por un grupo de sujetos de derecho, que lo constituyen las entidades político-territoriales, la Administración Pública descentralizada funcionalmente, el Banco Central de Venezuela y las universidades de gestión pública⁶⁵.

La enumeración anterior permite advertir que se ha instaurado una ampliación de los sujetos que pueden ser titulares de bienes públicos –aunque ya se había establecido un precedente en el artículo 95 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario-. La tradición legislativa y doctrinal había reconocido la titularidad de dichos bienes a las entidades político-territoriales; ahora se ha incorporado a otras personas jurídicas públicas que también pueden ser titulares de bienes públicos del dominio público o del dominio privado, dado que el Decreto Ley no hace distinción respecto a estos sujetos.

Tal como se señaló anteriormente, con independencia de los sujetos que pueden ser titulares de los bienes públicos, se introduce una categorización de los bienes en función de las entidades político-territoriales y de los entes descentralizados funcionalmente de dichas entidades, que pueden ser sus titulares. Pero como sucede con toda clasificación que se realiza de manera irracional, terminan existiendo bienes públicos que no encuadran en ninguna de las categorías de bienes nacionales, estatales, municipales y distritales, como sucede con aquellos que pertenecen al Banco Central de Venezuela o las universidades de gestión pública⁶⁶.

3. Las unidades encargadas de la administración y custodia de los bienes públicos, en los órganos y entes que conforman el sector público, quienes son responsables patrimoniales:

Tales unidades administrativas responsables patrimonialmente son creadas por el Decreto Ley, en cada órgano y ente del sector público antes mencionados y deberán actuar con sujeción al mencionado Decreto Ley, sus reglamentos y a las normas que expida la autoridad rectora, en lo relativo a la adquisición, uso, mantenimiento, registro y disposición de sus bienes y de los que se encuentren a su cargo⁶⁷.

⁶⁴ Artículo 22 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁶⁵ Artículo 4 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁶⁶ Artículo 5 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁶⁷ Artículo 21 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

Estas autoridades deben funcionar bajo los criterios de cooperación y colaboración, con basamento en las normas, lineamientos, directrices y pautas técnicas dictadas por la Superintendencia de Bienes Públicos.

Aunque el Decreto Ley dispone que son de obligatorio cumplimiento para los estados, municipios, distritos, distritos metropolitanos, entes públicos no territoriales, demás entes y organismos que conforman estos niveles de gobierno, tanto el propio Decreto Ley, sus reglamentos y las normas que dicte la Superintendencia de Bienes Públicos, relacionadas con el registro, conservación y mantenimiento de bienes públicos, tal regulación constituye un exceso por desconocer la autonomía que constitucionalmente tienen atribuidos los estados y los municipios, quienes en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales no pueden ser supervisados, ni controlados por las autoridades administrativas nacionales, sino únicamente por los órganos del poder judicial.

Finalmente cabe destacar que los órganos y entes del sector público, en el ámbito de sus competencias, colaborarán con la Superintendencia de Bienes Públicos y ésta los apoyará fomentando la corresponsabilidad.

2. *Los inventarios administrativos*

La regulación de la elaboración de los inventarios de los bienes públicos es muy escueta.

En efecto, el Decreto Ley ordena que tanto las instituciones privadas como las personas naturales que por cualquier concepto usen, posean, administren o tengan bajo su custodia bienes y derechos propiedad del sector público, tienen la obligación de proporcionar los datos y los informes que les solicite la Superintendencia de Bienes Públicos, así como remitirle los registros o inventarios de tales bienes⁶⁸.

En ejercicio de sus competencias normativas, la Superintendencia estableció entre las funciones de las Unidades de Bienes Públicos de los órganos y entes del sector público, el deber de realizar la inspección en el sitio de los inventarios, verificando las características técnicas, los responsables de uso, la ubicación física, las condiciones de mantenimiento, la conservación, la utilización y la finalidad a que se destina el bien, a fin de validar y actualizar de ser el caso, la información registrada⁶⁹.

⁶⁸ Artículo 48 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁶⁹ Artículo 2.12 de la providencia de la Superintendencia de Bienes Públicos, que contiene la Normativa sobre la unidad de bienes públicos y el responsable patrimonial de los órganos y entes del sector público, Gaceta Oficial N° 41.522, de 12 de noviembre de 2018.

Por otro lado, corresponderá al responsable patrimonial consolidar y remitir los inventarios de los bienes públicos a la Superintendencia de Bienes Públicos⁷⁰.

En el contexto del régimen local, el alcalde tiene entre sus atribuciones y obligaciones el proteger y conservar los bienes de la entidad, para lo cual deberá hacer la actualización del inventario correspondiente⁷¹.

Corresponde a la contraloría municipal velar porque el alcalde forme y actualice anualmente el inventario de los bienes, con sujeción a las normas expedidas por la Contraloría General de la República⁷². Además, compete a la contraloría municipal remitir anualmente, dentro de los tres meses siguientes a la finalización del respectivo período fiscal, el inventario anual actualizado de los bienes de la entidad⁷³.

En concreto, la Contraloría General de la República al expedir las Normas para regular la entrega de los órganos y entes de la administración pública y de sus respectivas oficinas o dependencias, dispuso que el funcionario saliente debe elaborar, presentar y suscribir el acta de entrega, que deberá tener entre sus anexos, el inventario de bienes muebles o inmuebles⁷⁴. En el caso que la entrega se deba hacer en una alcaldía, dirección de hacienda distrital o municipal, además de los antes mencionados, se deberá anexar el inventario detallado de los terrenos ejidos y de los terrenos del dominio público distritales o municipales⁷⁵.

3. *El registro de bienes públicos*

El Decreto Ley contempla un doble sistema de registro de bienes públicos: el institucional y el general.

El registro institucional es competencia de las unidades administrativas, que deben llevar la inscripción de los bienes públicos del respectivo órgano o ente del

⁷⁰ Artículo 9.2 de la providencia de la Superintendencia de Bienes Públicos, que contiene la Normativa sobre la unidad de bienes públicos y el responsable patrimonial de los órganos y entes del sector público, Gaceta Oficial N° 41.522, de 12 de noviembre de 2018.

⁷¹ Artículo 88.4 de la Ley orgánica del Poder Público Municipal.

⁷² Artículo 104.10 de la Ley orgánica del Poder Público Municipal.

⁷³ Artículo 107 de la Ley orgánica del Poder Público Municipal.

⁷⁴ Artículo 11.3 de la resolución de la Contraloría General de la República en la que se establecieron las Normas para regular la entrega de los órganos y entidades de la administración pública y de sus respectivas oficinas o dependencias, Gaceta Oficial N° 39.229, de 28 de julio de 2009.

⁷⁵ Artículo 17.4 de la resolución de la Contraloría General de la República en la que se establecieron las Normas para regular la entrega de los órganos y entidades de la administración pública y de sus respectivas oficinas o dependencias, Gaceta Oficial N° 39.229, de 28 de julio de 2009.

sector público, con absoluta sujeción a las normas e instructivos que dicte la Superintendencia de Bienes Públicos⁷⁶.

La Dirección encargada del registro de bienes, además de registrarlos, deberá efectuar el control y seguimiento de los bienes muebles, inmuebles, activos intangibles, activos financieros y acciones del sector público, sean estos de dominio público o privado, con especificación del órgano y ente al que pertenezcan en propiedad, asignación o adscripción de los mismos. Lo mismo hará con los derechos patrimoniales incorpóreos y los bienes georreferenciados de valor artístico e histórico⁷⁷.

El registro general denominado Registro General de Bienes Públicos es un sistema de información actualizado, que debe estar soportado en medios informáticos y que es competencia de la Superintendencia como autoridad rectora⁷⁸, que deberá velar por la consistencia e integridad del mismo. Este Registro se constituye con la información que suministren los registros de las unidades administrativas encargadas de la gestión de los bienes públicos, dentro de cada órgano o ente del sector público. A estos corresponderá rendir la información actualizada del inventario de bienes, dentro de los primeros quince días continuos siguientes al vencimiento de cada trimestre, conforme a los mecanismos e instrucciones para la rendición de la información que expida la autoridad rectora⁷⁹.

Con la finalidad de la constitución del Catastro Georreferenciado, se debe inscribir en los registros de las unidades administrativas que gestionen bienes públicos, la siguiente información⁸⁰:

1. Los títulos jurídicos mediante los cuales se enajene, modifique, grave o extinga el dominio, posesión y los demás derechos reales sobre 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 de los órganos jurisdiccionales, relacionadas con los bienes inmuebles propiedad del sector público.
4. Los títulos supletorios y los justificativos de perpetua memoria producidos para acreditar la propiedad, la posesión y el dominio sobre bienes inmuebles, por parte del sector público.

⁷⁶ Artículo 43 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁷⁷ Artículo 26 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁷⁸ Artículo 42 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁷⁹ Artículos 42 y 44 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁸⁰ Artículo 45 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

5. Las sentencias judiciales o los laudos de árbitros, que produzcan alguno de los efectos mencionados en el numeral 1 de esta enumeración.

6. Las decisiones, sentencias o actos que incorporen o desincorporen del dominio público, determinados bienes inmuebles propiedad del sector público.

V. LAS PRERROGATIVAS ESTABLECIDAS SOBRE LOS BIENES PÚBLICOS

Los bienes públicos, con independencia que sean del dominio público o privado, así como las rentas, los derechos y las acciones que formen parte del patrimonio de la República, no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales y en general, a ninguna medida preventiva o ejecutiva⁸¹.

Cabe destacar que estas prerrogativas, en principio, únicamente se le reconocen a aquellos bienes públicos que forman el patrimonio de la República, lo que excluiría a los bienes de los demás entes del sector público.

No obstante, debe tenerse presente que conforme a la Ley orgánica de la Administración Pública⁸² y la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencias de competencias del Poder Público⁸³ tanto los institutos autónomos como los estados que integran la Federación tienen las mismas prerrogativas de la República, por lo que en consecuencia, los bienes, las rentas, los derechos y las acciones de éstos también se benefician de dichas prerrogativas.

En lo que respecta a los bienes de los municipios, al no haber sido mencionados en el Decreto Ley y no existir una norma de remisión expresa que le atribuya las prerrogativas de la República, en principio, no pueden beneficiarse de las mismas; sin embargo, la legislación municipal contempla una disposición semejante en la cual se establece que *«los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes al Municipio o a una entidad municipal, no estarán sujetos a medidas preventivas; tampoco estarán sometidos a medidas ejecutivas, salvo en los casos previstos en esta Ley»*⁸⁴, lo que conduce a que los bienes municipales disfruten de las prerrogativas establecidas en la Ley orgánica del Poder Público Municipal, con las excepciones y modalidades contempladas en la misma.

⁸¹ Artículo 10 del Decreto Ley de Bienes Públicos y artículo 87 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.220, de 15 de marzo de 2016.

⁸² Artículo 100 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en Gaceta Oficial N° 6.147, de 17 de noviembre de 2014.

⁸³ Artículo 36 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, publicada en Gaceta Oficial N° 39.140, de 17 de marzo de 2009.

⁸⁴ Artículo 156 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

1. *La in comerciabilidad o sustracción al tráfico jurídico comercial*

Inicialmente el Código Civil establecía que los bienes del dominio público eran inalienables y los del dominio privado podían enajenarse de conformidad con las leyes⁸⁵. Además disponía que no producía efecto jurídico, la posesión de las cosas cuya propiedad no puede adquirirse⁸⁶ y agregaba que la prescripción no tiene efecto respecto de los bienes que están fuera del comercio, es decir, de los bienes del dominio público⁸⁷. En tanto, sí procede la prescripción respecto a los bienes patrimoniales del Estado⁸⁸.

Conforme ha sido la tradición en el ordenamiento jurídico nacional, la Constitución dispone que algunas categorías de bienes del dominio público -mineros e hidrocarburos- son imprescriptibles e inalienables⁸⁹, mencionando lo propio con respecto a los ejidos⁹⁰.

Esto lo reitera el Decreto Ley de Bienes Públicos al disponer que todos los bienes del dominio público son imprescriptibles, inembargables e inalienables. Además están exentos de contribuciones o gravámenes nacionales, estatales y municipales⁹¹.

En consecuencia, cualquier negocio jurídico que desconozca la condición de in comerciabilidad de un bien público del dominio público, deberá ser considerado nulo de pleno derecho.

2. *El deslinde de los bienes del dominio público*

El Decreto Ley estableció un procedimiento administrativo especial y común, tanto para la desafectación como para el deslinde de bienes del dominio público.

En tal sentido señala, en el caso que sea necesario el deslinde del dominio público de los inmuebles sobrantes que deben pasar al dominio privado de la República, la incorporación de ellos a este dominio se concretará cuando el presidente de la República expida el decreto en consejo de ministros, una vez obtenida la autorización del poder legislativo⁹².

⁸⁵ Artículo 543 del Código Civil.

⁸⁶ Artículo 778 del Código Civil.

⁸⁷ Artículo 1959 del Código Civil.

⁸⁸ Artículo 1960 del Código Civil.

⁸⁹ Artículo 12 de la Constitución.

⁹⁰ Artículo 181 de la Constitución.

⁹¹ Artículos 9 y 10 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁹² Artículo 7 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

Aunque el texto jurídico no lo señala expresamente, dado que el decreto puede afectar derechos de terceros, para su expedición se debe aplicar la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

3. *La recuperación posesoria*

La posesión sobre los bienes que están fuera del tráfico jurídico comercial no surte efectos, lo que imposibilita que la posesión pública, pacífica, continua, no equívoca, notoria e ininterrumpida durante un tiempo prologando pueda generar derechos o expectativas legítimas de titularidad en el poseedor, mediante la invocación de la institución de la prescripción adquisitiva o usucapión.

En razón de ello, los titulares de bienes públicos del dominio público tienen el deber de adoptar las acciones necesarias para la defensa administrativa y jurisdiccional, de aquellos que les pertenecen y cuya gestión les corresponda⁹³.

La entidad político-territorial denominada República -no así los estados que integran la Federación, ni los municipios- tiene la potestad de retener administrativamente los bienes y además está facultada para recuperar por sí misma la posesión indebidamente perdida, sobre los bienes o derechos que integran su patrimonio⁹⁴.

Respecto a los bienes municipales, el desarrollo normativo es más amplio, pues comienza por señalar que todos los actos orientados a su restitución se rigen por las ordenanzas y los reglamentos expedidos por los municipios, resultando de aplicación supletoria en la medida que ello proceda, las normas sobre los bienes nacionales⁹⁵.

En particular, cuando en aplicación de la excepción establecida en la ley, los municipios hayan donado, dado en usufructo, comodato o enfiteusis los bienes públicos inmuebles del dominio privado y estos dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, revertirán o se restituirán de pleno derecho a los municipios, libres de gravamen y sin pago alguno por parte de la entidad⁹⁶.

Igualmente se contempla que en el caso que el municipio convenga con una persona privada, la construcción o la cesión del uso, tenencia o propiedad sobre terrenos ejidos desafectados, que posea bajo presunción de ser ejidos o sobre sus terrenos privados propios y este no haya cumplido dentro del plazo previsto en el contrato traslativo de la tenencia o propiedad, una vez vencido el plazo sin haberse solicitado su prórroga debidamente justificada o cuando habiéndose solicitado la ampliación del plazo esta fuere negada expresamente por la autoridad competente,

⁹³ Artículo 12 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁹⁴ Artículo 57 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁹⁵ Artículo 135 de la Ley orgánica del Poder Público Municipal.

⁹⁶ Artículo 137 de la Ley orgánica del Poder Público Municipal.

se deberá producir un acuerdo formal del concejo municipal, que autorice al alcalde para iniciar el debido procedimiento administrativo y la audiencia de la parte contratante o su representante legal, a los fines de expedir un acto administrativo motivado que disponga la resolución del contrato. La decisión administrativa surtirá sus efectos frente a terceros, a partir de la publicación en la gaceta municipal y el municipio procederá a rescatar el terreno, sin obligación de pago de indemnización alguna⁹⁷.

Cuando el contrato se haya autenticado o protocolizado será suficiente que el alcalde remita un oficio, con la copia de la gaceta municipal donde aparece publicada la decisión administrativa de resolución del contrato, al notario o al registrador y uno u otro deberán autenticar o protocolizar tal decisión y estampar las notas marginales en los protocolos respectivos, revirtiendo de pleno derecho la propiedad del inmueble al Municipio.

En todos los casos, la intervención orientada a la recuperación de los bienes públicos debe llevarse a cabo con respeto a los derechos constitucionales, previa tramitación del debido proceso en sede administrativa y jurisdiccional, así como en estricta sujeción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Una vez producida la recuperación de los bienes, deberá efectuarse la inscripción en el Registro General de Bienes Públicos⁹⁸.

VI. LOS BIENES PÚBLICOS, SU CLASIFICACIÓN Y DISTINCIÓN

En este epígrafe se hará referencia a los bienes públicos, cómo se clasifican y categorizan, en el derecho positivo vigente.

En sus primeras disposiciones el Decreto Ley considera como bienes públicos, los siguientes⁹⁹:

1. Los bienes muebles e inmuebles, títulos valores, acciones, cuotas o participaciones en sociedades y demás derechos, que hayan adquirido o adquieran los órganos y entes que integran el sector público, con independencia del nivel político-territorial al que pertenezcan.

2. Los bienes, mercancías o efectos que no tienen propietario, que se encuentran en el territorio de la República.

3. Los bienes muebles e inmuebles, títulos valores, acciones, cuotas o participaciones en sociedades y demás derechos provenientes de las herencias yacentes.

⁹⁷ Artículo 148 de la Ley orgánica del Poder Público Municipal.

⁹⁸ Artículo 76.1 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

⁹⁹ Artículo 5 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

4. Las mercancías que se declaren abandonadas.

5. Los bienes, mercancías o efectos que sean objeto de una medida de comiso firme, mediante acto administrativo o sentencia definitiva y los que mediante sentencia firme o por procedimiento de ley, sean puestos a la orden del Tesoro Nacional.

6. Los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Estado, que se encuentren en tránsito o que estén permanentemente instalados en un país extranjero ante cuyo gobierno estén acreditados, según las disposiciones en materia del servicio exterior.

Efectuada la anterior calificación de determinados bienes como públicos, resulta pertinente ver cómo se encuentran ordenados.

1. *La clasificación de los bienes públicos*

Al respecto los bienes públicos están clasificados entre aquellos considerados como del dominio público y los otros del dominio privado¹⁰⁰.

Los primeros, los bienes del dominio público son:

1. Según su destino: Aquellos cuya finalidad es un uso público, como plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros similares.

2. Según su naturaleza, asociada a su aprovechamiento: Aquellos que en razón de 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. Según su función estratégica para el Estado: Los espacios lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales, las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; las costas marinas; el suelo y subsuelo de estos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo, así como 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.

4. Según su aprovechamiento para la generación de riqueza: 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.

5. Según su calificación legal: Todos aquellos bienes a los que por ley se confiera tal cualidad.

¹⁰⁰ Artículo 6 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

La anterior enumeración arroja dos importantes conclusiones: La primera es la demanialización de bienes distintos de aquellos que había establecido expresamente la Constitución, -aunque se debe reconocer que se incluyen bienes mencionados en ella-, pero que no fueron calificados como demaniales en dicho texto normativo; la segunda es que se trata de una enumeración enunciativa, pues además de los bienes expresamente mencionados, también pueden ser considerados del dominio público aquellos que así declaren las leyes especiales.

Los bienes públicos de dominio público pueden ser susceptibles de desafectación en el caso que dejen de estar destinados al uso público, a la prestación de los servicios públicos o que no sean requeridos para tales fines y se entenderán incorporados al dominio privado de la República, previa autorización del Poder Legislativo y posterior expedición del decreto del presidente de la República, en consejo de ministros¹⁰¹.

La manera como se plantea la desafectación hace pensar que los gobernadores y alcaldes como administradores de la hacienda pública estatal y municipal, así como de los bienes que las integran, no tienen competencia para desafectar bienes públicos estatales o municipales y proceder a la incorporación de los mismos al dominio privado de los estados y los municipios. Pero lo más grave, es que brinda la impresión que aquellos bienes públicos estatales y municipales que dejen de cumplir la función para la que fueron destinados, al ser desafectados por el presidente de la República en consejo de ministros, forzosamente van a ser incorporados al dominio privado de la República. Sin duda la redacción de la disposición fue muy desafortunada.

Los segundos, los conforman los bienes del dominio privado, que son aquellos bienes públicos no incluidos en las categorías de bienes mencionadas en la enumeración anterior, los cuales siendo propiedad de los entes del sector público, no están destinados al uso público, ni afectados a la prestación de un servicio público o a la satisfacción de una necesidad pública¹⁰².

La afectación de un bien público de dominio privado al uso público o a la prestación de los servicios públicos, en calidad de bien del dominio público, sólo será posible mediante ley especial dictada por la Asamblea Nacional¹⁰³.

2. *La distinción de los bienes públicos, de aquellos no públicos*

A lo anterior cabe agregar, que el Decreto Ley considera que no todos los bienes que adquieren los órganos y entes del sector público merecen la consideración de bienes públicos. En tal sentido establece una distinción, que lleva a excluir de la consideración de bienes públicos a los siguientes:

¹⁰¹ Artículo 7 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹⁰² Artículo 6 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹⁰³ Artículo 8 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

1. Los bienes –aquí se empleó la expresión «productos» para referirse a los bienes- que sean adquiridos, concebidos, extraídos o fabricados por las personas regidas por el Decreto Ley, con la finalidad de venderlos.

2. Los bienes –aquí se empleó la expresión «artículos» para referirse a los bienes- calificados como materiales y suministros, según el Clasificador Presupuestario expedido por la Oficina Nacional de Presupuesto.

3. Los bienes adquiridos con la finalidad de ser donados de forma inmediata.

4. Los bienes adquiridos en ejecución de norma expresa, en cumplimiento de fines institucionales, con el objeto de ser enajenados a terceros.

Esta enumeración genera una importante interrogante: Si los bienes públicos son del dominio público y del dominio privado de sus titulares, estos bienes al no ser categorizados como públicos, ¿cómo deben ser catalogados? Si la respuesta fuese que son bienes privados, en definitiva terminarían siendo bienes del dominio privado de personas públicas, y por ende, seguirían sometidos al Decreto Ley.

Si la intención fue excluirllos del ámbito de aplicación de los bienes de las personas públicas regulados por el Decreto Ley, se debió haber establecido expresamente que se trataba de bienes públicos del dominio privado no incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto Ley, y que por tanto estarían regidos únicamente por las previsiones contenidas en leyes especiales y en ausencia de ellas, por las disposiciones establecidas en las leyes civiles y comerciales.

En conclusión, siendo bienes públicos todos aquellos que pertenecen a las personas públicas, con independencia de que se encuentren en el dominio público o en el dominio privado, que el Decreto Ley de Bienes Públicos reconozca la existencia de una categoría de bienes, que aunque los adquieran las personas públicas con presupuesto público no se consideran bienes públicos, genera una notable confusión con respecto a su naturaleza y al régimen jurídico aplicable, por lo que cabe echar en falta mayor precisión en la redacción, pues no deja claro ¿qué tipos de bienes no públicos son?, ni ¿qué consecuencias jurídicas se derivan de ello?

VII. EL DOMINIO PRIVADO

Respecto a los bienes públicos del dominio privado, resulta de especial interés destacar tres asuntos: uno, relacionado a los modos de adquisición de tales bienes; dos, con los modos de adquisición establecidos por el derecho privado; y el otro, con los modos de adquisición previstos por el derecho público.

1. Los modos de adquisición

La incidencia o vulneración sobre los derechos constitucionales debe ser realizada por el Estado con absoluto apego al bloque de convencionalidad, el bloque de constitucionalidad y el bloque de legalidad. De allí que estando vinculado el

Estado al ordenamiento jurídico integralmente considerado, para adquirir la propiedad de sus bienes puede hacerlo a través de los medios establecidos en el derecho privado¹⁰⁴ o en el derecho público¹⁰⁵.

La doctrina científica ha señalado que los modos de adquirir la propiedad lo constituyen aquellos hechos o los actos jurídicos, que con sujeción a la ley cumplen la función de atribuir a una persona, la cualidad de propietario del bien y cada uno de ellos se singulariza, por un determinado hecho que surte efectos jurídicos¹⁰⁶.

2. Los modos de adquisición previstos en el derecho privado

Corresponde señalar que de manera enunciativa el Código Civil expresa, que la propiedad se adquiere por la ley, por ocupación, por sucesión, por efecto de los contratos y por prescripción adquisitiva¹⁰⁷.

En razón de ello, la doctrina científica ha destacado que los modos de adquirir la propiedad, se pueden clasificar dentro del derecho privado en¹⁰⁸:

1. Originarios (accesión, ocupación y prescripción) y derivativos (contrato y sucesión).
2. Voluntarios (contrato compra-venta, permuta, donación o dación en pago) y no voluntarios (sucesión intestada y adjudicación en remate judicial).
3. Por acto entre vivos (transmisión en vida) y por causa de muerte (sucesión).
4. A título universal (sucesión) y a título particular (legado).
5. De manera gratuita (donación u ocupación) y de manera onerosa (compra-venta o permuta).

Estos modos de adquisición pueden ser utilizados por el Estado, en la medida que sean adecuados, idóneos y eficaces para la consecución de los objetivos de

¹⁰⁴ Brewer-Carías, Allan R., Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano, *Revista de Control Fiscal* N° 94, Contraloría General de la República, Caracas, 1979, p. 61.

¹⁰⁵ Brewer-Carías, Allan R., Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano, *Revista de Control Fiscal* N° 94, Contraloría General de la República, Caracas, 1979, p. 62.

¹⁰⁶ Domínguez Guillén, María Candelaria y Pérez Fernández, Carlos, Aspectos generales de los modos de adquirir la propiedad en el Derecho venezolano, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 15, Caracas, 2020, pp. 79-80.

¹⁰⁷ Artículo 796 del Código Civil.

¹⁰⁸ Domínguez Guillén, María Candelaria y Pérez Fernández, Carlos, Aspectos generales de los modos de adquirir la propiedad en el Derecho venezolano, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 15, Caracas, 2020, p. 221.

interés general, que le encomienda el ordenamiento jurídico y que además sean compatibles con el principio de proporcionalidad, respecto a la incidencia en el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales.

3. *Los modos de adquisición previstos en el derecho público*

Los modos de adquisición de la propiedad por el Estado que se encuentran regulados por el derecho público, ordinariamente conducen a la extinción de la propiedad privada sobre bienes concretos, que se traduce en la transferencia de la titularidad, debiendo mediar una indemnización previa, salvo los supuestos en que la extinción se produzca como consecuencia de una pena por la comisión de un delito¹⁰⁹ o una sanción de una infracción administrativa respectivamente¹¹⁰.

El Decreto Ley establece un doble régimen: uno, se concentra en la regulación de la adquisición de los bienes inmuebles, por los órganos y entes del sector público, que deberá realizarse con sujeción a criterios de racionalidad, economía, proporcionalidad del gasto y a las normas de dicho texto normativo¹¹¹. El otro, se refiere sin distinción a todos los bienes -más allá de los inmuebles- y señala que la propiedad, administración y gestión de los mismos se atribuirá a los entes que lo hayan válidamente adquirido por cualquier título, salvo disposición en contrario de leyes especiales sobre la materia¹¹².

La adquisición de bienes por parte de los órganos y entes que conforman el sector público se hará a través de los actos jurídicos de compra, permuta, donación, dación en pago o por medio de la expropiación o cualquier otra medida judicial¹¹³.

¹⁰⁹ Ley Orgánica de Extinción de Dominio, publicada en Gaceta Oficial N° 6.745, de 28 de abril de 2023. *Cfr.* Jiménez Tapia, Rafael Simón y Urbina Mendoza, Emilio J., *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020; Urbina Mendoza, Emilio J., *La justicia constitucional y la extinción de dominio en América Latina. una alta lección para su configuración en Venezuela*, a propósito, de la sentencia 315 de 28-04-2023 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *Revista de Derecho Público* N° 173-174, Caracas, 2023, pp. 345-368.

¹¹⁰ Brewer-Carías, Allan R., *Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano*, *Revista de Control Fiscal* N° 94, Contraloría General de la República, Caracas, 1979, p. 62.

¹¹¹ Artículo 58 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹¹² Artículo 59 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹¹³ Artículo 60 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

La doctrina científica reconoce como los modos de adquisición de la propiedad privada, regulados en el derecho público a¹¹⁴: la expropiación¹¹⁵, la requisición¹¹⁶, la reversión¹¹⁷, las medidas punitivas o sancionatorias como el comiso de bienes muebles¹¹⁸, la confiscación¹¹⁹, la extinción de dominio¹²⁰, las cesiones obligatorias por razones de urbanismo (auténticas contribuciones especiales)¹²¹, la adquisición derivada de la declaratoria expresa y formal del dominio público¹²².

Además de la adquisición de los bienes que tienen propietarios, el Decreto Ley contempla la posibilidad de adquisición de los bienes que sean *res nullius*. Es así como dispone que aquellos bienes que carecen de propietarios y que se encuentren en el territorio de la República serán incorporados al patrimonio de esta, para lo que se atribuye competencia al Superintendente de Bienes Públicos, a los fines de que solicite la posesión real al juez de primera instancia civil de la jurisdicción en que se encuentren los bienes¹²³.

Las mercancías que sean declaradas abandonadas o que se encuentren en desuso serán puestas a la orden del Tesoro Nacional, mediante un acto administrativo que expedirá la Superintendencia de Bienes Públicos¹²⁴.

¹¹⁴ Brewer-Carías, Allan R., Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano, *Revista de Control Fiscal* N° 94, Contraloría General de la República, Caracas, 1979, pp. 62-76.

¹¹⁵ Hernández-Mendible, Víctor R., Régimen jurídico de la expropiación en Venezuela, (Dir. Muñoz Machado, Santiago y Rivero Ortega, Ricardo), *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Tomo III, Colección de Derecho Administrativo, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2024. pp. 17-55.

¹¹⁶ Artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, publicada en Gaceta Oficial N.º 37.261, de 15 de agosto de 2001.

¹¹⁷ Artículo 73.3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

¹¹⁸ Artículos 10.10 y 33 del Código Penal, publicado en Gaceta Oficial N° 5.768, de 13 de abril de 2005; 28 de la Ley Penal del Ambiente, publicada en Gaceta Oficial N.º 39.913, de 2 de mayo de 2012; 112.4 y 112.5 de la Ley Orgánica del Ambiente, publicada en Gaceta Oficial N° 5.833, de 22 de diciembre de 2006; y 110 del Decreto Ley de Aduanas, publicada en Gaceta Oficial N° 38.875, de 21 de febrero de 2008; 52 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹¹⁹ Artículos 116 y 271 de la Constitución.

¹²⁰ Brewer-Carías, Allan R., *Derecho de Propiedad y Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 729-750.

¹²¹ Artículo 68 de la Ley Orgánica del Ordenación del Territorio, publicada en Gaceta Oficial N° 3.238, de 11 de agosto de 1983. Brewer-Carías, Allan R., *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 495-542.

¹²² Artículo 304 de la Constitución.

¹²³ Artículo 50 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹²⁴ Artículo 51 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

VIII. EL DOMINIO PÚBLICO

Históricamente se ha considerado que los bienes públicos del dominio público pueden estar destinados al uso general o público, así como a la prestación de un servicio público, mediante una declaratoria de afectación expresa, una afectación implícita o una tácita, siendo responsabilidad del titular su gestión, aprovechamiento y uso; mientras que existen otros bienes públicos que son adscritos a los entes públicos dependientes o tutelados de aquel, para su vinculación directa a un servicio de su competencia (uso público) o para el cumplimiento de sus fines propios (uso privado)¹²⁵.

De los variados aspectos que se pueden analizar en relación con los bienes públicos del dominio público, sucintamente se hará referencia a la afectación; a la desafectación; y a la utilización.

1. La afectación

La afectación desde una dimensión objetiva produce que un bien público pase a estar destinado a un uso público o a la prestación de un servicio público¹²⁶; desde el punto de vista temporal, marca la oportunidad en que el bien ingresa al dominio público; y desde la perspectiva formal, supone el cambio del régimen jurídico aplicable al mismo.

En la doctrina científica, la afectación constituye la pieza clave para incluir a un bien en la categoría de dominio público, con la subsecuente aplicación de un régimen jurídico concreto. Tal afectación se produce por el ejercicio de una potestad de la autoridad pública competente, que se manifiesta formalmente mediante una declaración expresa contenida en un acto jurídico general y abstracto, como una norma de la Constitución o la ley; o un acto jurídico individual y concreto como un acto administrativo o por conducta o actuación fáctica e inequívoca de destinación del bien, a un uso general o a un servicio público¹²⁷.

¹²⁵ Cfr. López Ramón, Fernando, *Sistema jurídico de los Bienes Públicos*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2012.

¹²⁶ Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, sentencias de 13 de agosto de 1964 y de 19 de octubre de 1964. Araujo-Juárez, José, *Derecho Administrativo. Parte General*, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 736.

¹²⁷ Ruggeri, Ana María, *Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente sobre Bienes del Estado*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 37.

Por su parte, el Decreto Ley vigente dispuso que la afectación de un bien público del dominio privado al uso público o a la prestación de un servicio público, en calidad de bien público del dominio público «sólo será posible mediante ley especial», expedida por el poder legislativo¹²⁸.

2. La desafectación

En principio, la desafectación produce en los bienes públicos del dominio público la cesación de los efectos de la afectación, es decir, la desafectación supone la desaparición de la vinculación de los bienes al destino de uso general o a la prestación de un servicio público, la extinción de la condición de bienes del dominio público y la consecuente incorporación al régimen de bienes del dominio privado.

La desafectación consiste en una declaración contenida en la Constitución, una ley, un acto administrativo o una sentencia (desafectación formal y expresa), o en la falta de uso del bien durante un período prolongado (desafectación implícita) o por hechos de la naturaleza o imputables a terceros, que hacen que el bien deje de ser útil al fin para el que se afectó (desafectación tácita), que conllevan al cese de la cualidad de dominio público que pesa sobre el mismo, es decir, se sustrae al bien del destino de uso público o servicio público al que estaba vinculado, llegándose a retirar del dominio público y trasladándolo al dominio privado de su titular o incluso de un particular.

Por razones de seguridad jurídica, lo idóneo es que se realice una desafectación expresa¹²⁹ y esta puede ser total o parcial¹³⁰. La autoridad competente para efectuar la desafectación será aquella que realizó la afectación (principio del paralelismo de las competencias), el procedimiento para llevar a cabo la desafectación debe ser el mismo que se utilizó para establecerla (principio del paralelismo de los procedimientos) y la naturaleza del acto jurídico que declara la desafectación debe ser similar al que estableció la afectación (principio del paralelismo de las formas), salvo los supuestos de decaimiento por disposición expresa del ordenamiento jurídico¹³¹.

En la legislación sobre la ordenación del territorio se dispuso, que los terrenos que se expropian por razones urbanísticas deben ser destinados al fin específico establecido en el plan, pero en caso de pretender modificarse su afectación o de

¹²⁸ Artículo 8 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹²⁹ Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, (actualizada por Rodrigo Eloy Lares Bassa), 14ª ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2013, p. 689.

¹³⁰ Artículo 17 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Ordenación del Territorio.

¹³¹ Hernández-Mendible, Víctor R., Las Afectaciones y los Mecanismos Jurídicos para su Control, *Revista de la Fundación Procuraduría* N° 17, Caracas, 1997, pp. 51-56.

agotarse la vigencia del plan, sin que se haya cumplido el destino al que se afectaron, debe procederse a la retrocesión de la expropiación de tales terrenos, con arreglo a lo que dispongan las normas legales correspondientes¹³².

El Decreto Ley contempla un procedimiento administrativo especial para la desafectación de bienes del dominio público. Al respecto indica que los bienes públicos del dominio público que sean susceptibles de desafectación, por haber dejado de estar destinados al uso público o a la prestación de los servicios públicos o no requerirse para tales fines, se entenderán incorporados al dominio privado de la República, a partir del momento en que el presidente de la República expida el decreto en consejo de ministros, una vez obtenida la autorización del Poder Legislativo¹³³.

En lo que respecta a los bienes públicos del dominio público municipal, estos podrán ser desafectados previa consulta a los consejos locales de planificación pública, así como obtenida la opinión del síndico procurador y del contralor municipal, mediante acuerdo adoptado por el voto favorable de las tres cuartas partes de los integrantes del Concejo Municipal. Cuando los bienes a desafectar sean ejidos deberá procederse con sujeción a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y a las ordenanzas respectivas¹³⁴.

3. La utilización

Los órganos y entes que conforman el sector público deben procurar el uso racional y social de los bienes públicos que se encuentran bajo su administración, para atender a los fines y objetivos institucionales, debiendo procurar que no estén injustificadamente inactivos o desprovistos de un destino útil¹³⁵. Este aprovechamiento deberá realizarse conforme a los procedimientos establecidos en los lineamientos, directrices y pautas establecidos en el Decreto Ley.

Ahora bien, los bienes públicos pueden ser utilizados de manera directa por sus titulares o de manera indirecta a través de otros órganos y entes del sector público, que los tengan adscritos o asignados y por los particulares, en aquellos supuestos previstos por la Constitución o las leyes¹³⁶.

Es importante destacar que las concesiones sobre bienes públicos no transfieren derechos reales, únicamente otorgan frente al concedente y sin perjuicio de

¹³² Artículos 69 de la Ley Orgánica del Ordenación del Territorio y 51 de la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, publicada en Gaceta Oficial N° 37.475, de 1° de julio de 2002. Muci Borjas, José A., *La retrocesión en la expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 27.

¹³³ Artículo 7 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹³⁴ Artículos 54.2 y 134 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

¹³⁵ Artículos 11 y 78 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹³⁶ Artículo 74 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

los derechos de terceros, el derecho a realizar el uso, aprovechamiento o explotación del bien, de acuerdo con las normas y condiciones que establezcan las leyes respectivas¹³⁷. El concesionario que tenga los mencionados derechos vigentes también tendrá derecho preferente de adquisición, en el supuesto que se resuelva la enajenación del respectivo bien público¹³⁸, luego de cumplidos todos los trámites legales. Por su parte, el concedente tiene derecho a la reversión una vez expire el tiempo de la concesión¹³⁹.

Resulta preciso añadir que las leyes sectoriales tienen contempladas disposiciones especiales, para la concesión de los bienes públicos.

Finalmente es pertinente señalar que la utilización de los bienes públicos inmuebles también puede ser otorgada temporalmente a los particulares, mediante la expedición de una autorización o permiso¹⁴⁰ y una vez vencido el término, los mismos revertirán al órgano o ente respectivo¹⁴¹.

IX. EL DOMINIO COLECTIVO

El dominio colectivo impone la protección de la propiedad de las comunidades y pueblos indígenas, tal como se ha mencionado anteriormente, pero cabe destacar que no se trata de un dominio privado tradicional, ni de un dominio público en sentido ortodoxo, sino de un dominio que tiene como principal finalidad la conservación de las etnias y pueblos indígenas. Es ello lo que brinda una importancia fundamental a la propiedad colectiva de la tierra, que constituye una práctica en la tradición y las costumbres ancestrales por el grupo o comunidad y siendo esencial para su preservación, demanda protección del Estado.

Estos pueblos y etnias tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios y a tener una estrecha relación con su tierra y sus recursos naturales, que es la base fundamental de su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica, es decir, no es una relación de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben disfrutar plenamente, para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras¹⁴². En estos casos se considera que, a falta de un título jurídico formal de propiedad, la posesión de la

¹³⁷ Artículo 75 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹³⁸ Artículo 77 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹³⁹ Artículo 76 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹⁴⁰ Hernández-Mendible, Víctor R., Los títulos habilitantes y las actividades económicas de interés general (Homenaje a Jesús Caballero Ortiz), *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 16, Caracas, 2021, pp. 275-310.

¹⁴¹ Artículo 76 del Decreto Ley de Bienes Públicos.

¹⁴² Corte IDH, caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2001, serie C, N° 79, párr. 149.

tierra debe ser suficiente para que el Estado otorgue el reconocimiento oficial y el consecuente registro¹⁴³. Ello ha llevado a entender que los miembros de la comunidad deben ser considerados los dueños legítimos de sus tierras tradicionales y por tanto tienen derecho al uso y goce de las mismas¹⁴⁴.

En lo concerniente a la posesión de la tierra de los grupos étnicos y comunidades indígenas, se han identificado cuatro escenarios¹⁴⁵:

1) La posesión tradicional sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno de propiedad que otorga el Estado;

2) La posesión tradicional otorga el derecho a exigir el reconocimiento oficial de la propiedad y su registro;

3) Cuando los miembros de los pueblos indígenas por causas ajenas a su voluntad han sido desplazados o han perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aunque no tengan el título formal, salvo que las tierras hayan sido lícitamente transferidas a terceros de buena fe; y

4) Cuando los miembros de los pueblos indígenas involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras y éstas han sido transferidas lícitamente a terceros de buena fe, éstos tienen el derecho de recuperarlas o a obtener alternativamente otras tierras de igual extensión y calidad.

En todos estos casos la obligación del Estado consiste en adoptar las medidas necesarias, para garantizar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad colectiva. El Estado, con fundamento en el principio de seguridad jurídica debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las comunidades indígenas y tribales, asegurando así el uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades¹⁴⁶.

¹⁴³ Corte IDH, *caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2001, serie C, N° 79, párr. 151; *caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de junio de 2005, serie C N° 124, párr. 131.

¹⁴⁴ Corte IDH, *caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de junio de 2005, serie C N° 124, párr. 134.

¹⁴⁵ Corte IDH, *caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C N° 146, párr. 128.

¹⁴⁶ Corte IDH, *caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 14 de octubre de 2014, serie C, N° 284, párr. 119.

Finalmente es preciso mencionar, que existe compatibilidad entre las áreas naturales protegidas y el derecho de los pueblos indígenas y tribales en la protección de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios tradicionales, porque su interrelación con la naturaleza y formas de vida contribuyen de manera relevante en dicha conservación¹⁴⁷.

X. LAS CONSIDERACIONES FINALES

El presente análisis sobre el régimen jurídico de los bienes públicos que integran tanto el dominio privado como el dominio público, ha puesto en evidencia la necesidad de contar con una regulación más adecuada, que permita darle coherencia y armonía a las normas que rigen el uso y aprovechamiento racional, pacífico y eficiente de los bienes.

La regulación de los bienes públicos del dominio público tiene una incidencia directa en derechos constitucionales como la propiedad privada, la libertad de empresa, la iniciativa privada y la libre competencia, por lo que todo su régimen fundamental debería estar previsto en leyes formalmente expedidas. Sin embargo, la mayoría de los textos normativos que regulan los bienes del dominio público se encuentran contemplados en decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, con la pretendida intención de que sean equiparables a las leyes, al calificarlos como decretos a los que se les atribuye rango, valor y fuerza de ley, aunque sin cumplir con el mínimo del procedimiento legislativo de formación de las leyes, ni contar con la posterior aprobación del Poder Legislativo¹⁴⁸. En este orden de ideas, los textos normativos aludidos, al pretender establecer competencias administrativas y otorgar la titularidad de bienes del dominio público a personas distintas de las político-territoriales, incurren en una contravención de la Constitución, por ser ello materia de estricta reserva legal.

Adicionalmente cabe mencionar, que varios de los textos jurídicos objeto de los comentarios precedentes notablemente carecen de técnica legislativa y por tanto, lejos de haber precisado adecuadamente el régimen jurídico de los bienes de los entes públicos han generado mayor confusión, pues ni el marco normativo aplicable es común, dado que existe un conjunto de bienes que al encontrarse regulados en leyes especiales quedan excluidos de este pretendido marco general, ni las premisas en que se fundamentan se pueden considerar como «Principios comunes» que recogen la evolución jurídica de las instituciones que se pretenden

¹⁴⁷ Corte IDH, *caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2015, serie C, N° 309, párr. 181.

¹⁴⁸ Rodríguez, Armando, *Apuntes sobre el régimen patrimonial de los bienes públicos y la articulación territorial del Estado* (A propósito del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos), *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*, Universidad Central de Venezuela-CAJO, Caracas, 2014, pp. 31-32.

regular, a lo que se suma el hecho de la existencia de disposiciones que se superponen y se contradicen, generando mayor inseguridad jurídica, producto de la mencionada deficiente técnica legislativa con que se han redactado.

En razón de todo lo anterior se requiere una urgente reforma normativa, que con plena sujeción a la Constitución y en correcto uso de la técnica legislativa, proceda a regular los bienes del dominio público e incluso aquellos del dominio privado de las entidades político-territoriales, que garantice su efectivo aprovechamiento, su correcto uso y su potencial tráfico jurídico de una manera confiable y segura, tanto a las entidades político-territoriales como a los particulares.

Solo de esta manera se pueden evitar potenciales conflictos respecto a la titularidad de derechos sobre los bienes entre las personas político-territoriales o entre ellas y los particulares; y además, ello permite disminuir los riesgos de eventuales declaraciones de responsabilidad civil, penal, disciplinaria y administrativa de los funcionarios públicos, por haber incurrido en una mala gestión y administración de los bienes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

ARAÚJO-JUÁREZ, José, *Derecho Administrativo. Parte General*, Ediciones Paredes, Caracas, 2007.

AVELEDO MORASSO, Luis E., *Las cosas y el derecho de las cosas. Derecho Civil II*, Paredes, Caracas, 2006.

BREWER-CARÍAS, Allan R., El Estado, la República y la Nación. Precisión sobre las personas jurídicas estatales en la Constitución de 1999 y sobre el error en el incurrió la Sala Constitucional al confundir la “Nación” con la “República”, *Revista de Derecho Público* N° 134, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

_____, *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980.

_____, El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 1139-1246; y más reciente, *Derecho de Propiedad y Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023.

_____, *Derecho de Propiedad y Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023.

_____, Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano, *Revista de Control Fiscal* N° 94, Contraloría General de la República, Caracas, 1979.

_____, *Derecho Administrativo. Escritos de juventud (1959-1964)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

CANÓNICO, Alejandro, Sinopsis sobre la regulación de los bienes públicos en Venezuela, *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*, Universidad Central de Venezuela-CAJO, Caracas, 2014.

Código Penal, publicado en Gaceta Oficial N° 5.768, de 13 de abril de 2005.

Decreto Ley de Aduanas, publicada en Gaceta Oficial N° 38.875, de 21 de febrero de 2008.

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos, Gaceta Oficial N° 6.155, de 19 de noviembre de 2014.

DOMÍNGUEZ GUILLÉN, María Candelaria y PÉREZ FERNÁNDEZ, Carlos, El derecho de propiedad: breves notas para su sistematización, *Revista Tachirenses de Derecho* N° 31, UCAT, San Cristóbal, 2020.

____ Aspectos generales de los modos de adquirir la propiedad en el Derecho venezolano, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 15, Caracas, 2020.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., Las Afectaciones y los Mecanismos Jurídicos para su Control, *Revista de la Fundación Procuraduría* N° 17, Caracas, 1997.

____ *Telecomunicaciones. Regulación y Competencia*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2009.

____ El servicio público de agua potable y saneamiento, (Dir. Hernández-Mendible, V. R.), *Los Servicios Públicos Domiciliarios*, Editorial Jurídica Venezolana-Fundación del Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA)-Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila (CERECOMA), Caracas, 2012.

____ La formación, trayectoria, significado actual, estado de la doctrina y enseñanza del dominio público en Venezuela, (Coords.) López Ramón, Fernando y Vignolo Cueva, Orlando, *El dominio público en Europa y América Latina*, Red Internacional de Bienes Públicos y Circulo de Derecho Administrativo, Lima, 2015.

____ Los títulos habilitantes y las actividades económicas de interés general (Homenaje a Jesús Caballero Ortiz), *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 16, Caracas, 2021.

____ El régimen de las aguas en Venezuela, *Revista de Derecho Público* N° 165-166, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.

____ Régimen jurídico de la expropiación en Venezuela, (Dir. Muñoz Machado, Santiago y Rivero Ortega, Ricardo), *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Tomo III, Colección de Derecho Administrativo, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2024.

Instituto de Derecho Privado, *Código Civil de Venezuela. Artículos 525 al 544*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991.

JIMÉNEZ TAPIA, Rafael Simón y URBINA MENDOZA, Emilio J., *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020.

LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, (actualizada por Lares Bassa, Rodrigo Eloy), 14ª ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2013.

Ley Orgánica del Ordenación del Territorio, publicada en Gaceta Oficial N° 3.238, de 11 de agosto de 1983.

Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, publicada en Gaceta Oficial N° 37.475, de 1° de julio de 2002.

Ley Orgánica del Ambiente, publicada en Gaceta Oficial N° 5.833, de 22 de diciembre de 2006.

Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencias de competencias del Poder Público, publicada en Gaceta Oficial N° 39.140, de 17 de marzo de 2009.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial N° 6.015, de 28 de diciembre de 2010.

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicada en Gaceta Oficial N° 37.323, de 13 de noviembre de 2001, reformada según Gaceta Oficial N° 5.771, de 18 de mayo de 2005 y nuevamente según Gaceta Oficial N° 5.991, de 29 de julio de 2010.

Ley Penal del Ambiente, publicada en Gaceta Oficial N.º 39.913, de 2 de mayo de 2012.

Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en Gaceta Oficial N° 6.147, de 17 de noviembre de 2014.

Ley Orgánica de Bienes Públicos, Gaceta Oficial N° 6.155, de 19 de noviembre de 2014.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.220, de 15 de marzo de 2016.

Ley Orgánica de Extinción de Dominio, publicada en Gaceta Oficial N° 6.745, de 28 de abril de 2023.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Sistema jurídico de los Bienes Públicos*, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2012.

MUCI BORJAS, José A., *La retrocesión en la expropiación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

Providencia de la Superintendencia de Bienes Públicos, que contiene la Normativa sobre la unidad de bienes públicos y el responsable patrimonial de los órganos y entes del sector público, Gaceta Oficial N° 41.522, de 12 de noviembre de 2018.

Resolución de la Contraloría General de la República en la que se establecieron las Normas para regular la entrega de los órganos y entidades de la administración pública y de sus respectivas oficinas o dependencias, Gaceta Oficial N° 39.229, de 28 de julio de 2009.

RODRÍGUEZ, Armando, Apuntes sobre el régimen patrimonial de los bienes públicos y la articulación territorial del Estado (A propósito del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos), *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*, Universidad Central de Venezuela-CAJO, Caracas, 2014.

RUGGERI, Ana María, *Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente sobre Bienes del Estado*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.

TURUHPIAL CARIELLO, Héctor, *Teoría General y Régimen Jurídico del Dominio Público en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2008.

URBINA MENDOZA, Emilio J., La justicia constitucional y la extinción de dominio en América Latina. Una alta lección para su configuración en Venezuela, a propósito, de la sentencia 315 de 28-04-2023 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, *Revista de Derecho Público* N° 173-174, Caracas, 2023.