

V. ALGUNOS EFECTOS JURIDICOS DE LA NACIONALIZACION

A. LA NACIONALIZACION Y EL REGIMEN DE BIENES PUBLICOS

ANA MARÍA RUGGERI DE RODRÍGUEZ

S U M A R I O

I. INTRODUCCION.— II. SIGNIFICADO DE LOS BIENES PUBLICOS.— 1. Sentido subjetivo.— 2. Sentido objetivo.— 3. Breve análisis de la legislación venezolana.— III. LA PROPIEDAD COLECTIVA.— 1. Las cosas comunes.— 2. El dominio colectivo.— 3. La propiedad comunitaria.— 4. La propiedad colectiva demanial.— IV. LA PROPIEDAD DIVIDIDA.— V. LA PROPIEDAD PUBLICA INDIVIDUAL.— VI. NATURALEZA DE LOS BIENES RESERVADOS.

I. INTRODUCCION

Para la formulación de una postura doctrinaria sobre la naturaleza de los bienes afectados a una actividad nacionalizada es menester señalar, como presupuesto indispensable, la noción de nacionalización, o al menos, conocer lo que el ordenamiento jurídico entiende por tal.

A mi juicio, el derecho positivo venezolano determina con precisión lo que ha de entenderse por nacionalización. En efecto, la Constitución, al señalar que "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional..."¹ está configurando su noción de nacionalización a la par que expresando una de sus potestades (atributos) como Estado soberano.²

Así, pues, el acto de reserva que dicte el Estado venezolano, de conformidad con lo previsto en la norma citada, constituye *per se* una nacionalización en sen-

1. Artículo 97, parágrafo segundo, Constitución de la República de Venezuela.

2. "En la realidad por razones políticas pero no jurídicas, la soberanía deja un margen de actuación a los súbditos. La soberanía es juez de la esfera libre que en cada momento histórico debe reservar como útil o conveniente", Ruggeri Parra, Pablo: *Elementos de Derecho Constitucional*, Caracas, 1957, p. 55.

tido jurídico, ya que implica, tanto la exclusión *de iure* de la realización de una determinada actividad económica por parte de sujetos jurídicos privados (prohibición de realizar determinada actividad), como la correlativa constitución de un verdadero y propio monopolio de derecho a favor del Estado (no necesariamente de hecho —asunción de dicha actividad por el Estado— que creemos en definitiva escapa al análisis jurídico).³

A través del primer elemento configurador de la reserva, se prohíbe a los particulares la gestión de empresas o el goce de un particular género de bienes. Es en base a este elemento que Fouilloux⁴ ha estimado que la nacionalización restringe el campo de la libertad de apropiación. Efectivamente, esta prohibición implica la exclusión del derecho de propiedad privada sobre determinados bienes (materia prima) transformando el género en propiedad pública indisponible.

El segundo elemento de la reserva es la publicización del sector o actividad de que se trate, de tal forma que únicamente el Estado u otros entes de carácter público pueden gestionarlo.⁵ Ya hemos hecho referencia a que la declaratoria de reserva crea un monopolio de derecho en manos del Estado.

Es conveniente clarificar que la organización de la actividad nacionalizada, es decir, la formulación de una estructura adecuada para el manejo de la misma, escapa a la noción misma de nacionalización. El Estado no tiene, en mi concepto, ni un término perentorio para la creación del aparato burocrático que se encargará de llevar adelante la gestión, ni tampoco se encuentra condicionado a utilizar una forma determinada de organización (muchísimo menos a utilizar la misma forma de organización de las empresas que realizaban la actividad reservada). La única limitación del Estado es a la gestión directa o a la gestión por medio de personas jurídicas de carácter público. Sólo el Estado u otros entes de carácter público pueden administrar aquellos bienes sometidos a un vínculo de destinación, es decir, sometidos a cumplir fines específicos de interés público.

Hay autores que incluyen en la noción de nacionalización la transferencia de los bienes de las empresas que realizaban actividades en el sector reservado.

Considero que la adquisición o expropiación de los bienes operativos de las empresas no es obligatorio para el Estado. Lo que sí puede darse es una transformación de bienes o materias primas que, estimo, se opera *ope legis*.

3. Ver en este sentido: Spagnolo Vigorita, publicado en *Comentarios al Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, Brewer Carías, Allan R., marzo, 1975, p. 15.

4. Fouilloux, Gerard: *La Nationalisation et le Droit International Public*. Librería General de Derecho y Jurisprudencia, París, 1962.

5. Brewer Carías: *ob. cit.*, p. 16.

Lo que sucede es que, en la práctica, por razones de conveniencia nacional (razones políticas o económicas, pero no jurídicas), el Estado decide adquirir dichos bienes, valiéndose para ello de las formas tradicionales de adquisición de la propiedad, siendo la expropiación la figura más utilizada.

Luego de haber analizado someramente el concepto de nacionalización adoptado por nuestro orden normativo, expondré la problemática que en torno al significado de los bienes públicos se plantea en aquellos ordenamientos, que como el nuestro, tienen una tradición en Derecho Administrativo. En primer término, se analizará el concepto de bienes públicos en sentido funcional (objetivo), que nos conducirá posteriormente al análisis de las diversas formas de propiedad que se dan en la realidad jurídica: la propiedad colectiva (con especial referencia a la propiedad dominial), la propiedad pública dividida y la propiedad pública individual. Por último, corresponderá analizar la naturaleza jurídica de los bienes, que como consecuencia del acto de reserva, han sido transformados en propiedad pública y de aquellos otros que el Estado ha adquirido o ha destinado a la actividad o sector nacionalizado.

En esta parte del trabajo seguiré muy de cerca la obra *I Beni Publici*, del profesor Massimo Severo Giannini, que en mi concepto marca una nueva tendencia en el estudio de los bienes públicos, tendencia mucho más cónsona con la realidad sociopolítica.⁶

II. SIGNIFICADO DE LOS BIENES PUBLICOS

De los bienes públicos puede hablarse en dos sentidos que podríamos llamar subjetivo y objetivo.

1. Sentido subjetivo

En sentido subjetivo un bien es público si pertenece a un ente público. Sin embargo, como los entes públicos en ordenamientos jurídicos de nuestro tipo, además de ser sujetos de derecho público son sujetos de derecho común (en el sentido de que el mismo ente es titular de relaciones de derecho público y de derecho privado), perteneciéndoles en tal virtud, bienes como a cualquier otro sujeto jurídico privado, este sentido subjetivo no nos conduce a una diferenciación entre bienes públicos y bienes privados, y por ende, no nos sirve para delimitar el concepto de bien público.

A pesar de ello, nuestra legislación no ha sido indiferente a él. Este fue el criterio que privó en los dos primeros Códigos Civiles (1862 y 1867) en los que se consideraba de propiedad pública todo el conjunto de bienes pertenecientes

6. Giannini, Masimo Severo: *I Beni Publici*, Mario Bulzone Editore, Roma, 1963.

a la Nación o a los Municipios. Igualmente, éste parece ser el criterio escogido por la vigente Ley Orgánica de Hacienda Pública. En efecto, esta ley no distingue ningún género de bienes, incluyendo bajo la denominación "bienes nacionales"⁷ a todos los bienes del Estado.

2. *Sentido objetivo*

En sentido objetivo un bien es público si presta utilidad a una colectividad pública. Aparentemente este criterio se manifiesta como más sencillo que el otro, pero no es así, no basta decir que si se presta una utilidad a una colectividad pública el bien es público; debe indagarse mucho más y tratar de determinar cuáles son los criterios adoptados por la legislación positiva para atribuir al bien la cualidad de público.

3. *Breve análisis de la legislación venezolana*

Desde la promulgación del Código Civil de 1873 en adelante, todos los Códigos, inclusive el vigente, han establecido que las cosas que pueden ser objeto de propiedad pública o privada se denominan bienes,⁸ añadiendo en el capítulo referente a "los bienes en relación a las personas a quienes pertenecen", que los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades son del dominio público o del dominio privado.

Son bienes del dominio público, los caminos, lagos, ríos, murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes.

De los bienes del dominio público se establece que son inalienables, debiendo agregarse a esta disposición, otras del mismo Código que determinan que la posesión de las cosas cuya propiedad no puede adquirirse, no produce efectos,⁹ y que las cosas que no están en el comercio no pueden adquirirse por prescripción.

De estos bienes se agrega que pueden ser de uso público o de uso privado de las Municipalidades, Estados o Nación.

En cuanto a los bienes del dominio privado, el Código Civil vigente señala como tales a todas las tierras que estando situadas dentro de los límites del territorio nacional carezca de dueño; determinándose cuáles de ellas pertenecen al dominio privado de la Nación y cuáles al dominio privado de los Estados.

7. Artículo 19, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, R. P. 11-7-1974, G. O. Extr. 1.660, 21-6-1974.

8. Artículo 525, Código Civil de Venezuela, 1942, Capítulo III, Título I, Libro II: "De los bienes en relación a las personas a quienes pertenecen", Arts. 534 al 544.

9. Artículos 778 y 1.959, Código Civil de Venezuela, 1942.

Además, agrega el Código, forman parte del dominio privado, los bienes que habiendo sido del dominio público no tengan ya ese destino y todos los demás bienes que dejen de estar destinados al uso público o a la defensa nacional.

De estos bienes se establece pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen.

Por último se dispone, que a los bienes del dominio privado les son aplicables las disposiciones del Código Civil, en cuanto no se opongan a las leyes especiales.¹⁰

En la Constitución aparecen regulaciones sobre algunos bienes, atribuyendo competencia al Poder Nacional en relación a la administración y régimen de las minas, salinas, hidrocarburos, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales.¹¹

Se señala, igualmente, que el Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos, pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

También se determina que sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso.¹²

En el Capítulo relativo a los Municipios, la Constitución prevé que los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcción en los casos y con las formalidades previstas en las Ordenanzas. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley.¹³

El jurista venezolano, Gonzalo Pérez Luciani, al hacer un análisis de las normas del Código Civil y de la Constitución, se pregunta: ¿Por qué las salinas y ciertos baldíos que tienen como característica la inalienabilidad, son bienes del dominio privado? ¿Por qué la inalienabilidad de las salinas no puede perderse, en cambio la inalienabilidad de ciertos bienes del dominio público como los caminos pueden pasar al dominio privado y ser enajenables, bastando para ello el dejar de estar destinados al uso público?¹⁴

10. Artículo 544, Código Civil de Venezuela, 1942.

11. Artículo 136, Ord. 10, Constitución de la República de Venezuela.

12. Artículo 133, Constitución de la República de Venezuela.

13. Artículo 32, Constitución de la República de Venezuela.

14. Gonzalo Pérez Luciani: *Dictamen en relación al juicio seguido por la Municipalidad del Distrito Federal contra la Empresa Nelson C. A.*, 20 de junio de 1975.

Cabría citar infinidad de ejemplos contemplados en leyes especiales, basta sin embargo, unos cuantos para darse cuenta que las normas positivas han mezclado diversos cánones, es decir, que ha habido una mezcla de institutos diversos.

Por de pronto hay que advertir que los bienes públicos no constituyen una categoría objetivamente uniforme, éstos se diferencian por la cualidad jurídica tanto estructural (simples, compuestos, muebles, inmuebles) como en su aspecto funcional (utilidad directa, indirecta, natural, artificial).

Otra observación de importancia, es en lo que toca a cierto género de bienes, que algunos tratadistas al estudiarlos, o se han negado a reconocer que el Estado ostenta un derecho de propiedad sobre los mismos, reconociéndole un derecho de guarda o superintendencia, o, reconociendo un derecho de propiedad sobre los mismos, han querido explicar dicha propiedad y las relaciones que ella misma implica, desde el ángulo de la propiedad individual (quiritaria).

En los capítulos subsiguientes constataremos que la noción de propiedad no es homogénea. La realidad demuestra la existencia de diversas formas de propiedad: la propiedad individual, la propiedad colectiva, la propiedad dividida. Estas formas se dan tanto en el derecho civil, como en el derecho administrativo.

Nosotros sólo nos dedicaremos al estudio de la propiedad pública y sus diversas formas.

Evidentemente, de estas tres figuras, la más conocida es la propiedad pública individual, las otras dos o son poco conocidas o incluso por algunas corrientes combatidas o negadas. Las razones son, por una parte, la larga sujeción del derecho administrativo al derecho privado (lo que ha impedido a aquél conocer su propio ámbito) y el influjo de la ideología liberal individualista, que ha hecho a los tratadistas concebir toda forma de apropiación, tanto del Estado como de los individuos, como forma individual de apropiación.

III. LA PROPIEDAD COLECTIVA

En la propiedad colectiva, el elemento sobresaliente no es la pertenencia de la cosa, no es el sujeto que en determinado momento histórico ostenta la titularidad, sino el goce que la cosa presta o que es idónea a prestar si es convenientemente utilizada.

Así, serán objeto de propiedad colectiva, los bienes que rinden sólo servicios indivisibles por naturaleza, esto es, servicios que no pueden ser ni medidos ni ordenados en relación a los sujetos que benefician, es decir, no son servicios individualizables en relación a los sujetos. Son ejemplos de este tipo de propiedad

colectiva, los caminos, los jardines públicos, los lagos. Es imposible medir la utilización de estos bienes de parte de cualquier persona física.

También hay bienes que, pudiendo prestar servicios divisibles no lo prestan por razones que dependen de la voluntad del hombre, como por ejemplo, el parque que se quiere conservar al goce público por su belleza o por razones ecológicas. Estos bienes se salvan por voluntad legal del goce indiscriminado de propietarios individuales. Recordemos que, en la propiedad individual, la característica sobresaliente es la pertenencia de la cosa al sujeto, el cual se apropia de todas las utilizaciones de la cosa.

Por último, constituyen propiedad colectiva, instituciones más complejas, con las cuales una comunidad de trabajo utiliza bienes con un fin productivo, para repartir el producto o el fruto del producto, entre todos los miembros de la comunidad, de conformidad a reglas preestablecidas. Es el caso de comunidades agrarias de tipo familiar (Moshav), de tipo aldeano (los Mir rusos de principios de siglo) y de tipo comunitario. En el caso de los Koljós, la tierra siendo como es propiedad de todo el pueblo, propiedad del Estado, de acuerdo con la Constitución de la URSS, es entregada a los koljoses en usufructo gratuito y a perpetuidad. Conforme al Estatuto del Artel Agrícola se colectiviza el usufructo de la tierra, todo el ganado de labor, los instrumentos de labranza, las reservas de semilla, los edificios indispensables para la economía del Artel y todas las empresas para la transformación de los productos agrícolas. No se colectivizan el hogar, el ganado particular, las aves y las pequeñas herramientas agrícolas para uso personal de la tierra adyacente a la vivienda ni otros bienes de consumo personal.

Como se ve, por cuanto varias son las especies de propiedad colectiva, o las razones por las cuales ella se instituye, ella es siempre una propiedad de goce o de trabajo colectivo.

Los elementos de la propiedad colectiva son profundamente diversos a los de la propiedad individual, no porque sean muchos los que se benefician en relación a uno solo, sino por la forma de utilización a que está sometida, una forma de utilización que plantea como reto una cultura asociativa organizada.

Veamos, pues, cómo en el transcurso de la historia hemos conocido nosotros, a través de diversas denominaciones, formas de propiedad colectiva.

1. *Las cosas comunes*

Las cosas comunes forman la primera y más simple categoría de bienes de propiedad colectiva. De ella, la más notoria es la zona marítimo-terrestre: las costas y playas.

La naturaleza jurídica de ésta ha sido muy discutida. Muchos han sostenido que se trata de bienes demaniales en base a su necesaria pertenencia al Estado.

En Venezuela es posible sostener esta postura. La enumeración de los bienes demaniales en el C.C. no es taxativa y dado que, anteriormente estos bienes eran considerados como bienes pertenecientes a la Nación, existen méritos suficientes para su inclusión en el elenco de bienes demaniales. En efecto, nuestros dos primeros Códigos Civiles (1862 y 1867) consideraron como bienes pertenecientes a la Nación, al mar adyacente hasta la distancia de una legua marina, medida desde la línea de más baja marea y a los puertos, radas, ensenadas y *costas* con relación al mar y a los grandes ríos y lagos. Posteriormente, en el Código Civil de 1873 se comienza la bipartición de bienes nacionales en dominio público y dominio privado y el elenco de los primeros, pese a no incluir ni al mar, ni a los puertos, radas, ensenadas y costas, es meramente enunciativo.

Analicemos, sin embargo, nuestro punto central, es decir, cuál es la razón para aducir que la zona marítimo-terrestre es una propiedad colectiva. El elemento que caracteriza esta propiedad es un dato funcional que es la aptitud de este bien para ser utilizado por la colectividad. La potestad que ejerce el Estado es una potestad de policía, que disciplina, no la cosa sino los usos de la cosa por parte de la colectividad. Así se disciplina la navegación, la pesca, el embarque. Estas normas no se diferencian de cualquier otro tipo de normas que disciplinan actividades. Cuando el Estado otorga una concesión, no es una concesión de goce de bienes públicos sino una concesión de reserva de actividades a un sujeto. Por ejemplo, concesiones de pesca, concesiones de zonas para servicios de balnearios.

En la misma situación están los picos de las montañas, el espacio aéreo. Para estos bienes el uso también es libre, pero se requieren autorizaciones del Estado para actividades que comporten usos que limiten los usos ajenos: establecimientos turísticos, líneas aéreas, telecomunicaciones.

2. *El dominio colectivo*

Hay una propiedad colectiva de grupos restringidos de personas, que se denomina dominio colectivo. En la antigüedad era bastante conocida, de ella se conservan todavía ciertos vestigios. Realmente lo que se define son algunos usos, por ejemplo el de bosques, el de aguas, el de recoger leña, pero no la naturaleza jurídica de estos bienes. La administración de los bienes era hecha por todos reunidos en asambleas, se decía que la propiedad del grupo era perpetua. Aristóteles, refiriéndose a estos bienes, generalmente cercanos a los poblados, decía que no podían pertenecer sino a los vecinos del lugar.

Todavía quedan vestigios de este tipo de propiedad en las leyes actuales. Así, el artículo 52 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas señala que para el uso de leña y carbón para uso doméstico, exclusivamente, se deberá obtener un permiso del funcionario de la jurisdicción donde se hallen los terrenos, sean éstos de propiedad privada, de dominio público o de dominio privado. Pienso por ello, que tal norma es reminiscencia del llamado dominio colectivo.

Con el transcurrir del tiempo el dominio colectivo en esta forma primaria se transformó, principalmente, en dominio colectivo de uso productivo, traducéndose en la figura de la propiedad comunitaria o cooperativa.

3. *La propiedad comunitaria*

Para salvar la propiedad colectiva los miembros del grupo se constituyen en personas jurídicas asociativas, o el Estado impone como política, el establecimiento de estas personas o grupos, lo que se transforma en propiedad comunitaria. Son propiedades no sólo de tierra sino de otros bienes de producción.

Uno de los ejemplos que más se citan de este tipo de propiedad cooperativa es la propiedad afectada a fines agrarios.

Ya hemos mencionado a los Koljós rusos, mencionaremos, también, a los Moshavav y kibutzin israelíes, que son por nosotros los ejemplos más conocidos.

A pesar de que la materia escapa al tema, he considerado de importancia hacer un brevísimo análisis de la historia de la Reforma Agraria en Venezuela para que nos demos cuenta de nuestra realidad.

En la época de la dominación, los españoles tomaron posesión de las tierras de los indígenas, procediendo a repartirla entre los conquistadores, adelantados y capitanes, quienes se convirtieron así en terratenientes, en grandes propietarios. Alejandro VI adjudicó estas tierras y para medir el alcance de estas adjudicaciones se recuerdan las hechas a Cortés, Pizarro y Almagro.

Después vinieron los pobladores que no recibieron estas tierras por merced real, las tomaron sin títulos, para consolidarlas por usucapión.

Surgió, pues, la gran propiedad territorial y surgió con la modalidad del feudalismo, ya que éste era el sistema imperante en la Península, con lo cual para disponer de siervos junto con la tierra, los colonizadores se repartieron los indios a través del instituto de la encomienda.

Pendiente la guerra aún, Simón Bolívar programó el cambio de la estructura agraria.

El 10 de octubre de 1817 hizo expedir por el Congreso de Angostura la "Ley de Repartición de los Bienes Nacionales".

A través de ella, todos los bienes raíces secuestrados o confiscados a los realistas, que no hubieren sido enajenados ni fueren a enajenarse en beneficio del erario nacional, serían repartidos y adjudicados a los generales, jefes, oficiales y soldados de la República, debiendo ser repartidos según los méritos obtenidos en la guerra que se acreditaban con el grado ostentado.

Pero como la mayoría de esas tierras estaban todavía en poder de los realistas, el Libertador introdujo una modificación en la ley, el 6 de enero de 1820, para acordar vales entre los beneficiarios.

Para algunos era lógico que lo hiciera; a los beneficiarios había que acreditarles sus derechos con títulos que pudiesen hacerse efectivos en el momento de la independencia.

Lamentablemente esos vales marcaron el comienzo de las frustraciones de la reforma agraria, pues sus tenedores cansados de la espera o agobiados por necesidades, los vendieron a precios irrisorios, permitiendo su acaparamiento por unos pocos, por lo que la gran propiedad colonial pasó a la República intacta. Los latifundios se conservaron incólumes y a lo más cambiaron de dueños.¹⁵

Fracasado el primer intento reformista, no será sino hasta 1859, cuando tiene lugar la Guerra Federal, que se intente nuevamente modificar las estructuras.

El caudillo de los campesinos, Ezequiel Zamora, lleva como bandera el cambio del régimen económico de la República.

Lamentablemente muere Zamora antes de llegar a la capital y su muerte dio lugar a componendas. Su lugarteniente, Antonio Guzmán Blanco, pactó inmediatamente con los conservadores y con ese pacto se olvidó todo intento de reforma.

No es sino hasta 1945 que se dicta en Venezuela una Ley Agraria, aunque el gobierno que la promulga cae ese mismo año; el que lo sucede publica otra en 1948, que le cuesta también el poder.¹⁶

Pero los militares que insurgen contra Rómulo Gallegos se ven obligados a firmar un estatuto de igual naturaleza en 1949, mas éste es más ley de Colonización que de Reforma Agraria.

En 1958, con la caída de Pérez Jiménez, se designa una comisión para elaborar un Proyecto de Ley de Reforma Agraria. De los estudios de dicha comisión

15. Casanova, Ramón Vicente: *Derecho Agrario. Una Doctrina para la Reforma Agraria Venezolana*, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Mérida, 1967, pp. 46 y ss. Acosta Cazaubon, Jesús Ramón: *Manual de Derecho Agrario*, UCV, Facultad de Agronomía, Maracay, 1967, pp. 45 y ss.

16. Medina Angarita, Rómulo Gallegos.

emergió nítida la realidad agrícola del país: un porcentaje del 1,69 de propietarios abarcaba para ese año, el mayor hectareaje y los minifundios representaban la mayoría de las unidades de producción.

Ahora bien, ¿cuál es el mecanismo adoptado por la ley para la redistribución de las tierras?

El sistema de dotaciones se discutió mucho en Venezuela; y es que este mecanismo de la ley es el que explica si la forma de apropiación de la tierra patrocinada por aquélla optan por la pequeña propiedad individual o por la propiedad colectiva.

Y, quizás, por lo mucho que se discutió se llegó a una posición negociada: nuestra ley tiene dotaciones individuales y dotaciones colectivas, a pesar de que permitir esta pequeña propiedad (propiedad parcelaria) resulta absurdo frente a experiencias exitosas de otros países.¹⁷

4. *La propiedad colectiva demanial*

Los bienes demaniales pueden definirse como bienes de propiedad colectiva encomendados en gestión legal a entes territoriales. Los otros (dominio militar) son bienes de propiedad individual del ente público, que las normas, a ciertos fines equiparan a los bienes demaniales. Los bienes demaniales son, en los ordenamientos contemporáneos, bienes sujetos al disfrute universal, a través de utilidades limitadas en calidad y cantidad, defendiendo de lo que tales bienes prestan o son idóneos a prestar. El uso no es permanentemente actual por cada uno de los componentes de la universalidad, sino potencial y episódicamente actual; el modo y la medida varían según la especie de bienes.

El ente territorial es gestor de estos bienes, pero teniendo presente que el ente territorial es siempre ente representativo de una colectividad. Este actúa no en el cuidado de intereses que tiene como tal, sino en el cuidado de intereses de la colectividad.

Es por ello que se dice que la gestión del ente territorial es una gestión legal y necesaria.

Debe advertirse que fue el legislador quien instituyó la disciplina hasta el punto de romper la unión entre el bien y la comunidad e invertir las partes, atribuyendo al ente territorial la titularidad del bien y a los componentes de la colectividad un derecho real de uso.

Una doctrina como la expuesta no tiene valor para los bienes considerados por la ley como demaniales sin ser de uso público (dominio militar); lo que

17. Artículo 2º b, Ley de Reforma Agraria, 19 de marzo de 1960.

ha pasado es que históricamente se confundió la noción de propiedad colectiva, incluyendo en ella bienes que no lo son. Esto tiene su razón de ser: la técnica demanial era la única conocida para la protección de determinados bienes del Estado. Hoy por hoy, conociendo otras formas de protección, no debemos utilizar la figura de manera atécnica. Dichos bienes deben considerarse bienes de propiedad pública indisponible, es decir, bienes inalienables mientras tengan un vínculo de destinación específica.

IV. LA PROPIEDAD DIVIDIDA

Este género de propiedad pública se encuentra en fase recesiva, y ello obedece a la reacción de la burguesía ciudadana que la consideraba como un residuo del feudalismo.

En la propiedad dividida existe una bipertenencia de la cosa en razón de dos diversos intereses que la norma quiere tutelar.

Mientras que en la propiedad colectiva el rasgo saliente es la utilidad de la cosa, en la propiedad dividida, lo mismo que en la individual, el rasgo preeminente es la pertenencia de la cosa. En la propiedad individual el propietario concentra todos los poderes de goce y disfrute y la norma tutela un interés que es el del propietario. En la propiedad dividida son dos los intereses tutelados por la norma en vía inmediata, a través de la atribución de dos sujetos distintos de diversas pertenencias de la utilidad de la cosa. Cada uno de los sujetos por la parte que le corresponde, dispone y goza de la cosa en el ámbito de la utilidad que ésta le pueda prestar y no interfiere en aquella del otro: sin embargo, los dos derechos no son independientes el uno del otro, sino que se encuentran coligados de diversas maneras, llegándose en algunos casos hasta el punto de requerirse "acuerdos necesarios" entre los dos sujetos.

En el derecho público, lo que normalmente sucede es esto: que a uno de los dos sujetos se le atribuye los derechos relativos al goce y disposición con fines económicos, al otro derechos de disposición del bien con fines públicos.

De este tipo de propiedad dividida tenemos en Venezuela varios ejemplos.

El más notorio es el que se refiere a las aguas; el propietario de un fundo tiene derecho a apropiarse de las aguas de los ríos y conducirlos a sus predios para procedimientos agrícolas o industriales; o también, el propietario de un fundo tiene derecho a aprovecharse de las aguas de los ríos que nazcan en su fundo, mientras lo atraviesan, derecho que no puede ser perjudicado ni siquiera por una concesión administrativa.

Estas figuras anómalas no pueden explicarse sino a través de las llamadas concesiones perpetuas, que son el ejemplo clásico de propiedades divididas.

En efecto, sabemos que los ríos son bienes de propiedad pública demaniales que no deben admitir derechos de uso perpetuos y sin embargo vemos cómo el Código Civil los otorga *ope legis*.

El segundo ejemplo es el contemplado en el artículo 3º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, que "prohíbe destruir, reformar, reparar, cambiar de destino o de ubicación los monumentos y demás obras que constituyen el patrimonio histórico y artístico de la Nación, sin el previo consentimiento del Ejecutivo Federal, dado el informe favorable de la Junta de Conservación...".

Igualmente dispone la ley que :“Se prohíbe en absoluto la destrucción de montículos, calzadas o construcciones de la época aborígen y la de petroglifos que se hallen en cualquier parte del territorio nacional. En el caso en que la conservación de los cementerios, cuevas, montículos, calzadas y petroglifos implique una servidumbre perpetua sobre una propiedad particular, el Estado remunerará a los propietarios el valor correspondiente a dicha limitación”.

V. LA PROPIEDAD PUBLICA INDIVIDUAL

En relación a la propiedad individual, los entes públicos se sitúan, en ordenamientos jurídicos de corte liberal, de dos modos: son propietarios según el derecho común, o sea, de los bienes que forman la propiedad individual privada del ente público, o son propietarios según normas de derecho especial, generalmente administrativo, o sea, de los bienes que forman la propiedad individual pública del ente público.

La doctrina llama a los primeros, bienes patrimoniales disponibles, a los segundos, bienes patrimoniales indisponibles.

En relación a la propiedad pública individual, podemos definirla como la propiedad de los bienes patrimoniales indisponibles y que está constituida por una característica intersubjetiva: la prohibición de adoptar actos administrativos o de realizar negocios jurídicos por cuyo efecto los bienes vengán sustraídos a su destinación y utilización pública.

Esta sujeción es lo que corrientemente se llama vínculo de destinación o afectación, y funciona o como una norma de prohibición de actos o como declaratoria de nulidad de los actos que no se atengan a la prohibición.

Las normas del derecho venezolano han calificado como bienes patrimoniales indisponibles a las minas en sentido amplio (incluyendo los hidrocarburos), a las salinas, a los baldíos existentes en las islas, además de aquellos que señala la ley de la materia, a los objetos arqueológicos y fósiles humanos y animales, y a las armas de guerra.

Todos estos bienes son precisados o por el constituyente o por el legislador.

Por último, cabe señalar, que la doctrina venezolana incluye dentro de los bienes demaniales, a los bienes muebles e inmuebles afectados a un servicio público.

En nuestros textos positivos nada hace presumir que el legislador haya adoptado o trasladado, en materia de bienes, criterios como el del servicio público francés.

En nuestro concepto, el rasgo que caracteriza a los bienes afectados a un servicio público es el vínculo de destinación, lo que nos indica que tales bienes son de propiedad pública indisponible.

Este vínculo grava al ente público con el deber de utilizar a los bienes sólo en conformidad con la destinación de los mismos o de no realizar, en consecuencia, actos de disposición, en virtud de los cuales, dichos bienes sean sustraídos a su destinación.¹⁸

Es necesario tener presente que los bienes de los cuales estamos tratando son muy heterogéneos e igualmente es heterogénea la destinación de ellos, lo que implica que hay una gradación en relación a la indisponibilidad de los mismos.

Pasemos, pues, ahora a enmarcar dentro de esta tipología a aquellos bienes que como consecuencia del acto de reserva del Estado, se han transformado en propiedad pública, y aquellos otros que han sido transferidos o incorporados por el Estado a la categoría.

VI. NATURALEZA DE LOS BIENES RESERVADOS

A modo de conclusión, podemos indicar que los bienes nacionalizados, es decir, aquellos bienes que en virtud de la ley han sido excluidos del ámbito de la propiedad privada, no pueden ser otra cosa que propiedad pública. En relación a las minas y a los hidrocarburos, por citar un ejemplo, consideramos que su nacionalización se produjo con el decreto del Libertador del 24 de octubre de 1829, firmado en Quito, que en su artículo 1º declaraba que "las minas de cualquier clase corresponden a la República". En 1920, con la primera Ley de Hidrocarburos, se ratifica que el derecho a explotación no da la propiedad de la mina,¹⁹ ni constituye una desmembración de dicha propiedad que es inalienable e imprescriptible.²⁰ Posteriormente, en relación a este principio la legislación quedó incólume.

18. Cr. Artículo de la Ley de Reforma Agraria, 1960.

19. Artículo 2º, Ley de Hidrocarburos, 1920.

20. Artículo 3º, Ley de Hidrocarburos, 1920.

Ahora bien, esta inalienabilidad e imprescriptibilidad de los yacimientos petrolíferos no puede llevarnos a la conclusión de que se trata de bienes del dominio público, el convenir en ello sería utilizar en forma atécnica la noción de demanialidad. Recordemos que el dominio público es una propiedad colectiva caracterizada por la libre utilización de los particulares.

En la realidad, desde el decreto del Libertador, las minas pertenecen a la propiedad pública indisponible y en consecuencia han quedado gravadas con la prohibición, por parte del Estado, de realizar actos o negocios jurídicos que permitan su enajenación.

Luego de dictada la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, ¿puede decirse que esta propiedad cambió de régimen?

Pudo haber cambiado, pero no fue así. Nuestras nacionalizaciones se caracterizan por un marcado estatismo, no se producen cambios sustanciales con ellas. En efecto, en la ley se dispone que el Estado ejercerá las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos directamente por el Ejecutivo Nacional o a través de entes de su propiedad.

Con ello vemos que sí existen diferencias entre los diversos sistemas. Por ejemplo, en algunos regímenes socialistas, las nacionalizaciones se caracterizan por la gestión de los bienes afectados a la actividad reservada, en manos de los trabajadores, quienes son los que eligen el aparato burocrático que se encargará de la administración de los mismos, creándose en consecuencia una verdadera propiedad colectiva de grupos restringidos.

Por último, en relación a los bienes de carácter operativo que se transfieren al Estado en virtud de la expropiación (o de cualquier otra forma de adquisición) y que se afectan a la consecución de la actividad reservada, cabe señalar que también ellos deben considerarse como bienes de propiedad pública indisponible, ya que ellos están igualmente sometidos a un vínculo de destinación que los hace inalienables; claro está, que su indisponibilidad no es absoluta, se mantiene en la medida en que dichos bienes cumplan una función útil dentro de la actividad a la cual están destinados.