

# El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos: comentarios críticos sobre su (in)compatibilidad con la Constitución de 1999

Luis A. Herrera Orellana\*

## Sumario

### Introducción

**1. Problemas de compatibilidad entre el DLOBP y los principios del Estado Federal, descentralización y Estado de Derecho previstos en la Constitución de 1999.** *1.1. Incompatibilidad con el Estado Federal, la descentralización y otras autonomías constitucionales. 1.2. Incompatibilidades con las competencias de la Contraloría General de la República. 1.3. Incompatibilidades con derechos constitucionales como la tutela judicial, el debido proceso y la propiedad privada.*

## Introducción

La Constitución de 1999 declaró en sus artículos 12, 13, 303 y 304, entre otros, una serie de bienes como de propiedad estatal. A algunos bienes los colocó bajo el régimen de dominio público y a otros bajo el régimen de dominio privado.

Asimismo, una serie de leyes nacionales también declara como de propiedad de la República (Poder Nacional) a otros bienes, naturales unos (espectro radioeléctrico, riberas de cuerpos de agua, tierras agrarias, etc.) y artificiales

---

\* Licenciado en Filosofía y Abogado. Profesor de Derecho Administrativo. **Universidad Central de Venezuela.**

otros (puentes, plazas, empresas siderúrgicas, empresas procesadoras de cemento, etc.), con el consecuente efecto de someterlos todos, con mayor o menor intensidad, a un régimen de Derecho Público, que en el caso de los bienes de dominio público los excluye completamente del comercio, y que en el caso de los bienes de dominio privado los mantiene dentro del comercio, pero sometidos a cumplir con formalidades especiales no previstas en el Derecho Civil y Mercantil, para realizar respecto de ellos actos de administración o de disposición.

Todos estos bienes, como se indicó, están sometidos a un régimen de Derecho Público<sup>1</sup>, ya que su aprovechamiento debe estar orientado a satisfacer necesidades de la sociedad en su conjunto, y no las de un grupo en particular o de individuos dentro de ese conjunto, es decir, deben satisfacer los intereses generales, y de allí que se apliquen a quienes administran estos bienes leyes como la Ley Orgánica de la Contraloría General, la Ley contra la Corrupción y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, entre otras, dirigidas a asegurar la transparencia y cumplimiento de esos fines públicos.

Ahora bien, el aprovechamiento de tales bienes en función del interés público por parte del Estado, esto es, su uso, administración y hasta disposición en los casos en que haya lugar a ello, así como el régimen de las garantías y privilegios de los bienes en casos de contratos y de demandas judiciales, está sujeto en Venezuela, en el caso de los bienes nacionales, desde inicios del siglo XX, a las normas contenidas en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, cuya última modificación se produjo en 1974.

Esa Ley nacional estuvo vigente por poco más de 30 años, hasta que en Gaceta Oficial N° 39.238, de 10.08.09, la Asamblea Nacional, sin debate abierto ni consulta pública, sancionó una Ley de derogatoria parcial de dicha Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, que sólo dejó en vigencia algunos artículos del Título I de dicho texto legal, lo que generó incertidumbre respecto del modo

<sup>1</sup> Sobre el tema ver Turuhpial, Héctor: **Teoría General y Régimen Jurídico del Dominio Público en Venezuela**. Caracas: FUNEDA, 2008.

en que se tratarían las demás materias reguladas por ese extenso instrumento legal, y de qué forma se lograrían armonizar sus normas con las que están previstas, sobre el mismo tema de bienes públicos a nivel municipal, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>2</sup> y en la constitucionalmente prevista, pero no sancionada hasta hoy por la Asamblea Nacional, Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal<sup>3</sup>.

Pasados casi tres años desde la derogatoria casi total de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, se aprobó una nueva legislación en materia de bienes públicos, ahora aplicable tanto a la República (Poder Nacional) como también a los estados (Poder Estatal) y a los municipios (Poder Municipal), no ya a través de la Asamblea Nacional siguiendo el procedimiento constitucional de elaboración de leyes, sino a través de un Decreto con Rango, Fuerza y Valor de Ley del Ejecutivo Nacional, dictado sin consulta pública ni debate plural, invocando una Ley habilitante de diciembre de 2010, en la que importa destacar que “no se autorizó” al Presidente de la República a dictar decretos con rango de ley en materia de bienes públicos, ni se le permitió condicionar, limitar o restringir la administración de bienes por los estados y municipios<sup>4</sup>.

En efecto, en la Gaceta Oficial N° 39.945, de 15.06.12, se publicó y entró en vigencia de una vez el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos, siendo posteriormente “reimpreso al existir discrepancia entre el original y la publicación en Gaceta Oficial” en la Gaceta Oficial N° 39.952, de 26.06.12 (en adelante, DLOBP), el cual vino entonces a cubrir el vacío legal que había dejado la derogatoria casi total de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1974, y a establecer un Sistema de Bienes Públicos, cuya instrumentación generará seguramente incertidumbre en un inicio, puesto que en algunas de las disposiciones del DLOBP se lo concibe como un Sistema aplicable a la totalidad de órganos, entes y personas que

<sup>2</sup> Su última reforma se publicó en la Gaceta Oficial N° Extra. 6.015, de 28.12.10.

<sup>3</sup> Ver Constitución de 1999, Disposición Transitoria Cuarta, número 6.

<sup>4</sup> El texto de la Ley habilitante: [http://www.tsj.gov.ve/gaceta\\_ext/Diciembre/17122010/E-17122010-3029.pdf#page=1](http://www.tsj.gov.ve/gaceta_ext/Diciembre/17122010/E-17122010-3029.pdf#page=1).

manejen bienes públicos en cualquiera rama del Poder Público o nivel político-territorial, mientras que en otra se limita la acción de ese Sistema al control de los bienes públicos nacionales.

El DLOBP se divide en seis (6) Títulos que tratan los siguientes temas: (I) de las “Disposiciones generales”, en el que, además de definir su ámbito de aplicación, incluye un capítulo dedicado a la clasificación de los bienes públicos y a las prerrogativas administrativas y judiciales de las que gozarán tales bienes en casos de litigios contra los entes públicos; (II) del “Sistema de Bienes Públicos”, en el que se establecen los principios, fines y reglas de este sistema, se crea y definen las competencias de la Superintendencia de Bienes Públicos (en lo que sigue, SBP), con su régimen presupuestario y de funcionamiento, y se crea además la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos, cuya competencia central será la de autorizar la enajenación de los bienes públicos propiedad o adscritos a algún órgano o ente del Poder Público Nacional; (III) de las “Normas Generales para la Administración de los Bienes Públicos”, Título fundamental en el que, además de crearse el Registro Nacional de Bienes Públicos, se regulan para los tres niveles político territoriales de Gobierno los procedimientos de “incorporación de bienes”, de “adquisición de bienes”, de “arrendamiento de bienes”, de “concesiones, permisos y autorizaciones”, de “conservación y mantenimiento de los bienes” y de “desincorporación y enajenación de bienes”; (IV) de los “Regímenes especiales”, en que incluyen algunas normas especiales sobre la participación del Estado en sociedades mercantiles, así como algunas relativas a la propiedad inmaterial estatal; (V) de la “responsabilidad y sanciones” aplicables a funcionarios y particulares que incumplan con las obligaciones previstas en este DLOBP y otras leyes conexas con él; y finalmente, (VI) de “Los procedimientos y de los recursos” que se seguirán en caso de imponerse cualquiera de las sanciones previstas en el texto legal. Se incluye también una disposición derogatoria<sup>5</sup> y tres disposiciones transitorias<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> En la que sólo se deroga el Título I de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional porque es la única parte de esa ley que quedaba en vigor, la Ley que regula la enajenación de Bienes del Sector Público no Afectos a Industrias Básicas y su Reglamento, y la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos; dato importante,

Dejando para un trabajo ulterior el análisis detenido de las materias que regulará el DLOBP (en especial de los procedimientos especiales que contiene), en el presente trabajo se mostrará, en forma general, cómo debido a algunas de sus disposiciones, en lugar de promover la eficiencia y transparencia en la administración de bienes públicos nacionales, de respetar y no duplicar las competencias de la Contraloría General de la República y de establecer principios generales de coordinación (en lugar de normas de subordinación) para el aprovechamiento de bienes estatales y municipales por parte de gobernaciones y alcaldías y de armonizar su aprovechamiento y tutela con los derechos constitucionales de los particulares que puedan eventualmente ser objeto de actuaciones generadoras de daños por parte de la República (Poder Nacional), este DLOBP podría, en cambio, considerarse una normativa más que se suma al proceso político de centralización de competencias en el Poder Ejecutivo Nacional y de desconocimiento de la autonomía, en este caso funcional y patrimonial, de las demás ramas del Poder Público (especialmente de la Contraloría General de la República), de los estados, los municipios, de instituciones como el Banco Central de Venezuela y de las universidades públicas, así como de debilitamiento cuando no de desconocimiento abierto de derechos constitucionales de las personas.

Desde luego, lo que sigue no supone un análisis exhaustivo y definitivo de la extensa y compleja normativa contenida en el DLOBP. Más bien constituye una primera aproximación al contenido general de este Decreto-Ley, y a los previsibles problemas que su aplicación puede generar sobre el funcionamiento del Estado Federal, la descentralización y el Estado de Derecho en Venezuela.

---

“no se derogan” ni la Ley de Privatizaciones ni el Decreto-Ley de inversión privada bajo régimen de concesiones, de modo que será necesario armonizar la aplicación de todas estas normativas.

- <sup>6</sup> De relevancia, pues la primera habilita a la SBP a dictar normativas sub-legales para determinar los supuestos de comiso y de abandono en ejecución de la Ley de Aduanas y exige al SENIAT adecuarse a este DLOBP en 6 meses desde su puesta en vigencia; la segunda habilita a la SBP a que dicte por providencia el plazo y condiciones en que todos los órganos y entes del Sector Público deberán adecuar sus inventarios y registros de bienes; y la tercera establece la obligación de remitir los expedientes de los procedimientos en curso de enajenación de bienes públicos no afectos a las industrias básicas a la SBP.

## **1. Problemas de compatibilidad entre el DLOBP y los principios del Estado Federal, descentralización y Estado de Derecho previstos en la Constitución de 1999**

Los principales contenidos del DLOBP que pueden implicar violaciones directas o potenciales a los principios constitucionales del Estado Federal, descentralización y Estado de Derecho por su desconocimiento de la autonomía patrimonial y organizativa de estados y municipios, por la centralización de la toma de decisiones sobre todos los bienes públicos que manejan tanto los entes y órganos públicos como los particulares en un órgano de la Administración Central Nacional como es la SBP, por el debilitamiento de las competencias de control fiscal de la Contraloría General de la República y las Contralorías Estadales y Municipales, y por el menoscabo de derechos constitucionales como la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la propiedad privada, entre otros que podrían identificarse, son los que se especifican a continuación:

### *1.1. Incompatibilidad con el Estado Federal, la descentralización y otras autonomías constitucionales*

El DLOBP tiene por objeto establecer las normas que regularán el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema de Bienes Públicos (nótese que de entrada no define a este Sistema como Nacional) como parte integrante del Sistema de Administración Financiera del Estado (artículo 1). Por ello, sus normas, las normas que la reglamenten y aquellas que emita la SBP, serán de estricto cumplimiento por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Públicos, así como para las personas naturales o jurídicas que custodien o ejerzan algún derecho sobre un bien público, con las excepciones de ley, con la acaso inútil advertencia, de que quedarán “a salvo las competencias y autonomía atribuidas en la materia por la Constitución [...] y las leyes correspondientes” y que “las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley se aplicarán sin perjuicio de las competencias de control, vigilancia y fiscalización que corresponden a la Contraloría General de La República sobre los bienes de la Nación” (artículo 2).

¿Quiénes, qué entes, órganos y personas, conforman el Sistema de Bienes Públicos? El DLOBP establece que a efectos de su aplicación, se entiende por Sector Público todos los entes y órganos que se mencionan a continuación: 1.- La República; 2.- Los Estados; 3.- El Distrito Capital; 4.- Los Distritos Metropolitanos; 5.- Los Distritos; 6.- Los Municipios; 7.- El Territorio Insular Francisco de Miranda; 8.- Los Institutos Autónomos e Institutos Públicos; 9.- Las personas jurídicas estatales de derecho público; 10.- Las sociedades mercantiles en las cuales la República o las demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social. Quedarán comprendidas además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional; 11.- Las sociedades mercantiles en las cuales las personas a que se refiere el numeral anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social; 12.- Las Empresas de Propiedad Social Indirecta Comunal; 13.- Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en el presente artículo, cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio efectuados por una o varias de las personas referidas en el presente artículo, represente el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto; 14.- El Banco Central de Venezuela y el Sector Público Financiero en General; y 15.- Las Universidades Públicas (artículo 4).

Para lograr lo anterior, el DLOBP crea el mencionado Sistema de Bienes Públicos “integrado por el conjunto de principios, normas, órganos, entes y procesos que permiten regular, de manera integral y coherente, la adquisición uso, administración, mantenimiento, registro, supervisión y deposición de los Bienes Públicos, dentro del Sector Público definido en el artículo 4 del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en función del cumplimiento de las políticas públicas, y que tiene a la Superintendencia de Bienes Públicos como ente rector, con la estructura organizativa que determine el Reglamento respectivo” (artículo 16) que dictará el Presidente de la República.

De allí que el DLOBP crea la Superintendencia de Bienes Públicos (SBP) “como servicio desconcentrado del ministerio con competencia en materia de finanzas con autonomía económica, presupuestaria, financiera, técnica y funcional, para ejercer la rectoría del Sistema de Bienes Públicos bajo la responsabilidad y dirección de un Superintendente o una Superintendente de Bienes Públicos, quien será la máxima autoridad dentro de dicho órgano. La organización interna de la Superintendencia de Bienes Públicos será establecida mediante Reglamento. El Superintendente o la Superintendente Nacional de Bienes Públicos será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y sus competencias y deberes serán establecidos en el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley” (artículo 20).

De acuerdo con lo anterior, Asamblea Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, estados, municipios, Banco Central de Venezuela y universidades públicas, entre muchos más, quedan sujetos no sólo al DLOBP, sino a las normas que el Presidente de la República dicte para reglamentarlo y a las que dicte la SBP, así como a las medidas de esta última en todo lo concerniente a los procedimientos sobre bienes públicos que contemplan en el referido texto legal, en lugar de establecer normas de coordinación a ser desarrolladas legal y administrativamente en cada órgano o ente integrante del Sistema de Bienes Públicos. E igualmente, quedan todos esos Poderes Públicos y órganos públicos con autonomía constitucional sujetos a las competencias de policía administrativa, de investigación y de sanción de la SBP.

¿Cuáles son las competencias más problemáticas de esta Superintendencia? Entre otras (artículo 21) figuran los siguientes numerales: 1.- Participar en la formulación de las políticas para la administración, registro y disposición de los Bienes Públicos (en todas, nacionales, estatales y municipales); 5.- Dictar las normas e instrucciones técnicas en las materias de su competencia; 6.- Establecer, mediante las correspondientes normas técnicas, los procedimientos destinados al registro y disposición de los Bienes Públicos; 7.- Supervisar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el registro, administración y disposición de Bienes Públicos, en los casos previstos en el mismo DLBP y sus Reglamentos; 9.- Definir los criterios para la racionalización de la construcción,



reconstrucción, adaptación, adquisición, identificación, recuento físico, valuación, enajenación, conservación, mantenimiento y aprovechamiento de los inmuebles destinados al funcionamiento de los órganos y entes del Sector Público; y 10.- Mantener información actualizada acerca de la existencia, valor, ubicación, necesidades y excedentes de los Bienes Públicos y de su estado de conservación y funcionamiento.

Asimismo, podrá la SBP: 11.- Acceder a los registros y bases de datos de los órganos y entes que conforman el Sector Público, respecto de los actos de registro, administración y disposición de los Bienes Públicos en el marco del Sistema Nacional de Bienes Públicos (aquí el DLOBP lo califica de “Nacional”, no así en la denominación de su Título II) aunque “sin perjuicio de la autonomía de los diferentes niveles políticos territoriales” (lo que parece una advertencia de cortesía); 12.- Mantener relaciones con las dependencias correspondientes de los entes u órganos de los estados, municipios, distritos y distritos metropolitanos, así como de los entes públicos no territoriales, de modo que el registro y disposición de bienes en esas entidades pueda efectuarse en el ámbito del Sistema de Bienes Públicos. 14.- Ordenar, previa autorización de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos, el remate, venta, donación o destrucción, de 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 procedimiento de Ley, sean puestos a la orden del Tesoro Nacional (debe entenderse que sólo aplica a la República, no a estados ni a municipios); 15.- Ordenar, el remate, venta, donación o destrucción, de los efectos retenidos, embargados, asegurados, incautados, confiscados o en situación de comiso, que estén expuestos a pérdida, deterioro o corrupción, aun antes de haberse dictado sentencia en el proceso (aquí no se limita al Tesoro Nacional, así que se aplicaría a estados y municipios también); y 20.- Establecer e imponer las sanciones pecuniarias y administrativas a que haya lugar según el mismo DLOBP y sus reglamentos.

Varias de las competencias antes mencionadas, en la práctica, implicarán relaciones de subordinación administrativa de los estados y los municipios respecto de la SBP, e incluso de otros Poderes Públicos, como el Legislativo

y el Judicial, que en lugar de ejercer control político y judicial, respectivamente, sobre la acción patrimonial del Ejecutivo Nacional, terminarán siendo controlados administrativamente por éste. Pero hay otras atribuciones y potestades más de la SBP que agravan la situación.

Por ejemplo, la SBP está habilitada (artículo 23) para, actuando como superior o especie de alzada de las Direcciones de Bienes Públicos que debe funcionar en todos los órganos, entes y personas que integran el Sistema de Bienes Públicos: 1.- Realizar el diagnóstico de los Bienes Públicos; 2.- Requerir información a los particulares que ejerzan o hayan ejercido algún derecho sobre Bienes Públicos; y 3.- Recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía, relacionadas con el manejo y administración de los Bienes Públicos, debiendo mantener la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia, protegidos por el principio de reserva (estas últimas atribuciones, junto con otras que se mencionan en la siguiente sección, coliden y pueden debilitar competencias legales y constitucionales de la Contraloría General de la República, así como de las Contralorías estatales y municipales).

Y afirmamos que la SBP será como un superior o alzada de las Direcciones de Bienes Públicos porque el DLOBP “ordena la creación de una instancia administrativa, como unidad responsable patrimonialmente de los Bienes Públicos, en cada órgano o ente del Poder Público Nacional, de los estados, municipios, distritos, distritos metropolitanos y entes públicos no territoriales, las cuales, sin menoscabo de la autonomía de los Poderes Públicos distintos al Poder Público Nacional [¿y la autonomía entre las ramas del Poder Público Nacional ya no existe?], deberán ajustar a lo previsto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y sus Reglamentos, y a las normas que dicte la Superintendencia de Bienes Públicos en la materia, lo relativo a la adquisición, uso, mantenimiento, registro y disposición de sus bienes [...] Dichas unidades funcionarán bajo los criterios de cooperación y colaboración entre las distintas ramas del Poder Público, fundamentándose ésta en las normas, lineamientos, directrices y pautas técnicas dictadas por la Superintendencia de Bienes Públicos, sin perjuicio de la autonomía constitucional de aquellas [...] Las disposiciones contempladas en la presente Ley

y sus Reglamentos y en las normas que dicte la Superintendencia de Bienes Públicos, relativas al registro, conservación y mantenimiento de Bienes Públicos, serán de observancia obligatoria para los estados, municipios, distritos, distritos metropolitanos, entes públicos no territoriales, demás entes y organismos que conforman estos niveles de gobierno” (artículo 27).

Claramente, en la citada disposición, el DLOBP crea una relación de subordinación, no sólo normativa, sino en especial administrativa, entre la SNB y los demás Poderes Públicos Nacional, así como respecto de los estados y los municipios, que menoscaba la autonomía funcional, patrimonial y política de estos últimos.

Luego, el DLOBP crea un órgano llamado Comisión de Enajenación de Bienes Públicos que, mientras sólo actúe respecto de bienes públicos nacionales, no deberá generar problemas respecto de las autonomías de estados y municipios. Según el Decreto-Ley, se crea esa Comisión “como órgano de la Superintendencia de Bienes Públicos facultado para autorizar la Enajenación de los bienes públicos que sean propiedad, o que se encuentren adscritos a alguno de los órganos o entes que conforman el Poder Público Nacional, en todas sus instancias, la cual estará conformada por el Superintendente o la Superintendente Nacional de Bienes Públicos, quien presidirá la misma, y cuatro (4) miembros principales y sus respectivos suplentes, de libre elección y remoción del Presidente de la República” (artículo 28).

El problema aquí es que ninguna otra rama del Poder Público, distinta al Ejecutivo, tendrá autoridad para enajenar bienes sin este permiso del Gobierno Nacional, y también que se desconoce una competencia constitucional de la Asamblea Nacional cuando se establece que “la enajenación de los bienes propiedad del Sector Público Nacional regulados por el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, deberá contar con la autorización previa de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos, sin que sea necesaria la autorización de la Asamblea Nacional prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los casos en que así se determine por razones estratégicas, de soberanía o de interés nacional”.

Otra disposición de cuidado es la que contempla las atribuciones de la SBP en materia de concesiones, pues aquí habla de Sector Público, no se limita al Nacional, de modo que se aplica a todos los niveles político-territoriales, ramas del Poder Público y entes públicos autónomos: “En los casos en que los órganos o entes del Sector Público otorguen concesiones, permisos o autorizaciones sobre sus bienes inmuebles, deberá establecerse expresamente que a su término los mismos pasarán nuevamente al dominio del ente u órgano respectivo, correspondiéndole a la Superintendencia de Bienes Públicos, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes, lo siguiente: 1.- Velar porque se inscriban en los registros de bienes de las unidades administrativas y en el Registro General de Bienes Públicos, los documentos en que conste el derecho de reversión y vigilar que se efectúe ante el Registro Inmobiliario correspondiente, la inscripción de dicho derecho y se hagan las notas marginales necesarias; 2.- Coordinar con el ente u órgano que corresponda, la imposición de gravámenes sobre los bienes inmuebles destinados o afectos a los fines de la concesión. En este caso, los interesados deberán otorgar fianza a favor del ente u órgano respectivo por una cantidad igual a la del valor del bien, a fin de garantizar el derecho de reversión” (artículo 65).

Así, el Ejecutivo Nacional, a través de la SBP, tendrá injerencia y participación en las concesiones de los tres niveles político-territoriales. Además, estados, municipios, universidades públicas y demás Poderes Públicos tendrán la obligación de notificar a esa instancia de toda enajenación que realicen: “Los distintos órganos y entes políticos territoriales diferentes a la República, notificarán a la Superintendencia de Bienes Públicos sobre la enajenación de sus bienes, sin menoscabo de su autonomía constitucional, con la periodicidad y en la forma que determine el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica” (artículo 84).

### *1.2. Incompatibilidades con las competencias de la Contraloría General de la República*

El DLBP contiene algunas disposiciones que, en especial, pueden entrar en colisión, o complicar el ejercicio, de algunas competencias constitucionales

y legales de la Contraloría General de la República, así como las de las contralorías de estados y de municipios.

En efecto, establece que “los funcionarios, funcionarias y demás trabajadores al servicio de los organismos y los sujetos a esta Ley, tendrán el deber de suministrar a la Superintendencia de Bienes Públicos, en el ámbito de sus competencias, la información requerida en la forma y oportunidad que esta determine” y que de igual manera la SBP “deberá mantener la debida coordinación y cooperación en las materias de su competencia con los órganos que conforman el Sistema Nacional de Control Fiscal, con el órgano del Poder Público Nacional competente en materia de Contabilidad Pública, con el órgano del Poder Ejecutivo con competencia en materia de Control Interno, con los órganos y entes con competencia en materia de patrimonio histórico, artístico y cultural, y con los órganos y entes competentes en materia de registros estadísticos y conformación de las Cuentas Nacionales, y mantendrá el intercambio necesario con dichos órganos y entes, a los fines de procurar la consistencia de los registros y cifras y el adecuado, cabal y oportuno registro y control de los Bienes Públicos y su respectivo valor contable” (artículo 35).

¿No corresponde esta potestad de recibir y solicitar información a las diferentes unidades internas y externas de control fiscal? ¿Por qué o para qué duplicar esa función, considerando que las contralorías existen, fundamentalmente, para asegurar la correcta y legal administración y destinación de los bienes públicos? ¿Será que la SBP y el resto de los órganos bajo su control, más allá de esa función, también tendrán por fin evaluar, apoyar o vetar por razones políticas la acción administrativa y patrimonial de los entes, órganos y personas sujetas a la SBP? ¿Quedarán las contralorías subordinadas a la SBP al formar parte éstas del Sistema de Bienes Públicos?

Asimismo, dispone el DLOBP que “una vez que los órganos y entes que conforman el Sector Público realicen la adquisición, construcción, reconstrucción o adaptación de bienes inmuebles, remitirán a la Superintendencia de Bienes Públicos un informe acompañado de las copias certificadas de los títulos de propiedad de los mismos, o Acta de recepción final de la obra según corresponda y del

respectivo expediente administrativo o judicial, a los fines de incorporar dicha documentación al Registro de Bienes Públicos” y que “sin menoscabo de su autonomía constitucional, los estados, municipios, distritos, distritos metropolitanos y entes públicos no territoriales, estarán obligados a informar a la Superintendencia de Bienes Públicos, sobre la adquisición, construcción, reconstrucción o adaptación de los bienes inmuebles de su propiedad” (artículo 50), quedando sujeto a sanciones el incumplimiento de estas obligaciones.

Constitucionalmente, no existe disposición alguna que permita interpretar que entre los Poderes Públicos reconocidos en la Constitución de 1999 corresponderá al Ejecutivo Nacional ejercer esa rectoría, control, supervisión y sanción sobre el uso, aprovechamiento y disposición de bienes públicos sobre los demás Poderes, niveles de Gobierno y hasta los particulares. Por el contrario, sí existen previsiones (artículos 287 a 291) constitucionales en las que claramente se reconocen competencias a la Contraloría General de la República, como parte del Poder Ciudadano, para ejercer ese control, esencialmente posterior, de los actos de administración, gravamen y disposición de los bienes públicos. Lo mismo en el caso de las contralorías de los estados y de los municipios (artículos 163 y 176 de la Constitución).

Pero entonces, ¿qué sentido tienen estas obligaciones previstas en el DLOBP de rendición de cuentas, notificación, información y verificación de la totalidad del sector público respecto de la SBP (órgano del Poder Ejecutivo Nacional) y cómo ellas se harán compatibles y no redundantes con el ejercicio y observancia por parte de ese sector de las competencias de las contralorías nacional, estatales y municipales? Preguntas que se irán respondiendo mediante la interpretación y aplicación del DLOBP.

### *1.3. Incompatibilidades con derechos constitucionales como la tutela judicial, el debido proceso y la propiedad privada*

El DLOBP mantuvo una serie de prerrogativas de los bienes de propiedad de la República que son incompatibles con los derechos protegidos en los artículos 26, 49 y 140 de la Constitución (tutela judicial, debido proceso y responsabilidad

patrimonial integral), al establecer que, más allá de los de dominio público, los bienes, rentas, derechos o acciones que formen parte del patrimonio de la República, no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales y, en general, a ninguna medida preventiva o ejecutiva y están exentos además, de contribuciones o gravámenes nacionales, estatales y/o municipales (artículo 10).

Asimismo, el DLOBP contiene una serie de disposiciones que pueden implicar violaciones a la propiedad privada, de acuerdo al modo en que se reglamenten y apliquen en actos administrativos particulares.

Por ejemplo, en los casos de empresas de capital mixto minoritario del Estado (no importa el nivel político territorial), se establece que “las empresas o sociedades de cualquier tipo, en las que los integrantes del Sector Público cuenten con una participación inferior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social o patrimonial, según el caso, deberán remitir con la periodicidad y oportunidad que a tal efecto establezca el reglamento o la normativa técnica dictada por la Superintendencia de Bienes Públicos, la información relativa al inventario de sus activos, a los fines del registro correspondiente en el Registro General de Bienes Públicos” (artículo 36). Así, una empresa privada queda condicionada en su actuación y sujeta a sanciones no ya sólo respecto del órgano del que provienen los fondos o que tiene la participación accionaria, sino respecto de esa SBP.

También, las instituciones privadas y los particulares que por cualquier concepto usen, posean, administren o tengan bajo su custodia bienes y derechos propiedad del Sector Público, estarán obligados a proporcionar los datos y los informes que les solicite la Superintendencia de Bienes Públicos, así como remitirle los registros o inventarios de dichos bienes (artículo 37). Si la interpretación de esta disposición es extensiva, y se pretende ir más allá de los bienes públicos que se manejen, pueden verificarse limitaciones o controles contrarios a la propiedad privada.

El DLOBP permite que las mercancías que se declaren abandonadas sean puestas a la orden del Tesoro Nacional mediante Providencia de Adjudicación

al Tesoro Nacional, emitida por la SBP (artículo 40); incluso, establece como competencia de la SBP (artículo 21 numeral 16) ordenar, previa autorización de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos el remate, venta, donación o destrucción de mercancías legalmente abandonadas, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Aduanas. Ningún riesgo para la propiedad derivara de esto si los artículos 63 a 66 de la Ley Orgánica de Aduanas<sup>7</sup> definieran esos supuestos. Pero el problema es que será la SBP, según la disposición transitoria primera la que definirá los supuestos de comiso y de abandono, así como los procedimientos aplicables en estos casos. Total discrecionalidad para el Gobierno Nacional.

Finalmente, como supuesto que podría afectar la propiedad de los particulares, así como su derecho al debido proceso, es la llamada “facultad de la República para retener los bienes que posea” que le confiere el DLOBP, cuando establece que “la República está facultada para retener administrativamente los bienes que posea. Asimismo, podrá recuperar por sí, la posesión indebidamente perdida sobre los bienes o derechos de su patrimonio” (artículo 46), pues plantea supuestos de autotutela administrativa que podrían inconstitucionalmente relevar a la República de intentar juicios de expropiación, de reivindicación o interdictos, según el caso.

De la adecuada interpretación conforme a la Constitución de 1999, o incluso de la desaplicación por control difuso de sus disposiciones cuando ello sea menester, mientras se espera por una futura reforma de este DLOBP, dependerá que los contenidos antes comentados de este nuevo texto legal no menoscaben los principios del Estado Federal, descentralización y Estado de Derecho, así como derechos fundamentales, reconocidos en la Norma Suprema del ordenamiento jurídico venezolano.

<sup>7</sup> Gaceta Oficial N° Extra 5.353 de 17.06.99.