

LOS BIENES CULTURALES Y SU PROTECCION EN EL DERECHO VENEZOLANO ¹

José Antonio Muci Borjas
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Católica "Andrés Bello"*

I. INTRODUCCION

Una detenida lectura de la disposición contenida en el artículo 78 de la Constitución venezolana del año 1961 evidencia que el Constituyente reconoció que la *educación* es una *tarea inmanente del Estado* contemporáneo. La norma *in commento* estatuye que "todos tienen derecho a la educación", y que el Estado —en consecuencia— "creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la *cultura*, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes".

En este orden de ideas, el articulado de la Constitución vigente pone de relieve la preocupación del Estado venezolano por brindar protección a las obras y monumentos con valor histórico o artístico. En efecto, el artículo 83 del Texto Fundamental dispone que "el Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las *obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico* que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan de fomento de la educación". La disposición apenas transcrita debe ser adminiculada al artículo 100 *eiusdem*, conforme al cual "los derechos sobre obras científicas, literarias y *artísticas*, invenciones, denominaciones, marcas y lemas gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señale".

Por lo tanto, con fundamento en las disposiciones constitucionales transcritas *supra* puede concluirse que el Estado venezolano ha asumido la tarea de proteger y conservar los bienes de valor histórico y artístico, pues se trata de un compromiso *derivado* o *consecuencial* de la tarea educativa y, por ende, de una obligación que le es *propia* o *consustancial*. Es más, la sola consagración de ese "deber" a nivel constitucional evidencia por sí sola la importancia que el Constituyente atribuyó a esta materia.

Sin embargo, las preocupaciones de nuestro Constituyente no han sido objeto de atención alguna por parte de nuestro Legislador, pues la "piedra angular" de nuestro ordenamiento sobre protección y conservación de bienes culturales (vale decir, la *Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación*), tiene casi cuarenta y cinco años de vigencia. La antigüedad de la prenombrada Ley se ha traducido, simple y llanamente, en su falta de adecuación a la realidad presente. No obstante su tratamiento incompleto de la materia, y su desfase con el presente, el estudio sobre la protección y conservación de los bienes culturales debe iniciarse —sin lugar a duda alguna— con el análisis de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, pues ésta constituye el pilar sobre el cual descansa todo el "sistema".

1. Este trabajo fue presentado como ponencia venezolana al XIII Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en Montreal, Canadá, del 19 al 24 de agosto de 1990.

II. EL PATRIMONIO HISTORICO Y ARTISTICO DE LA NACION

La Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, promulgada en fecha 15 de agosto de 1945, creó un patrimonio "atípico", de naturaleza diversa al patrimonio tradicional, que la propia Ley denomina *Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación*. Atípico porque se trata de una universalidad de bienes que carece de una base de sustentación, es decir, que no se halla ligada o vinculada a un sujeto concreto, y que —por ende— no tiene por finalidad la satisfacción de las acreencias de sujeto alguno. En otras palabras, en este patrimonio "singular" el *común denominador* de los distintos bienes no es su pertenencia a un mismo sujeto.

Ahora bien, si los distintos bienes que conforman el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación —como se ha afirmado *supra*— no pertenecen a un solo y único sujeto, cabe preguntarse ¿cuál es el *elemento aglutinante* que mantiene a esos bienes, de distinta naturaleza y dueños, unidos? ¿Cuáles son sus caracteres comunes? Pues bien, estimamos que los bienes que conforman dicho Patrimonio, no obstante su diversidad, gozan de dos caracteres comunes, a saber:

1. *Se trata —siempre— de bienes "culturales"*. Según la Ley, los bienes culturales que integran este patrimonio son los monumentos históricos y artísticos, y demás obras de arte, correlacionados o no con la Historia Nacional; y

2. Para que un bien cultural cualquiera pueda ingresar al Patrimonio, es necesario que el mismo se encuentre dentro del territorio nacional. En consecuencia, el segundo requisito es que los bienes culturales se hallen *ubicados en el territorio de la República*.

Es en atención a dichas características que la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, órgano que depende del Ejecutivo Nacional, dicta *una resolución administrativa, a través de la cual se "incorpora" el bien de que se trate al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación*. La incorporación de los bienes al patrimonio se produce, pues, a través de un acto administrativo formal que, si bien suma aquéllos a éste, no produce transferencia o traslado del dominio sobre el bien. En consecuencia, puede afirmarse que el *elemento aglutinador* de esa diversidad de bienes no es otro que la resolución administrativa de "incorporación", expedida por la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, a través de la cual el Estado venezolano da cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 83 de la Constitución vigente, conforme al cual "el Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación".

En conclusión, puede afirmarse que el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación ni responde a los principios, ni tampoco contiene los elementos, del patrimonio tradicional. Sin embargo, *la aglutinación (a través de la incorporación) de determinados bienes culturales dentro de ese Patrimonio, se justifica por el gran valor histórico o artístico de los mismos, y —además— por "el derecho irrenunciable de la persona humana al disfrute y creación de los bienes, y servicios culturales"*, garantizado por el Estado en el artículo 2º de la Ley del Consejo Nacional de la Cultura del año 1975. El Estado, pues, a los fines de conservar y proteger determinados bienes, de enorme valor cultural, incorpora éstos al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, y establece limitaciones legales al derecho de propiedad sobre los mismos, que impiden a sus titulares —*ad exemplum*— repararlos o reformarlos a su libre arbitrio, pues para poder acometer tales actividades, el particular se halla obligado a obtener una autorización del Ejecutivo Nacional.

III. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS CON COMPETENCIA EN MATERIA DE BIENES CULTURALES

Antes de proceder a mencionar cuáles son los órganos administrativos con competencia en materia cultural, estimamos indispensable destacar que, a tenor de la Constitución del año 1961, la competencia en materia cultural es una *competencia concurrente*. En efecto, conforme a lo establecido en la Constitución, los Municipios, por tratarse de una *materia propia de la vida local*, tienen competencia en materia de cultura (artículo 30). Por su parte, el Congreso Nacional, como órgano del Poder Nacional, tiene competencia para legislar en materia de propiedad intelectual, *artística* e industrial (artículo 136, ordinal 24, *eiusdem*). En consecuencia, es posible encontrar órganos administrativos con competencia en materia de bienes culturales tanto a nivel municipal como nacional.

Ahora bien, el esquema formal de distribución de competencias expuesto anteriormente ha sufrido modificaciones de relevancia, a raíz de la promulgación de la novísima Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, publicada en la *Gaceta Oficial* número 4.153, de fecha 28 de diciembre de 1989. En efecto, el artículo 4º de la Ley Orgánica *in commento* dispuso que los servicios en materia de cultura, en sus diversas manifestaciones, así como la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico y artístico, serían objeto de transferencia progresiva a los Estados, de conformidad con lo establecido en los artículos 6º y 7º *eiusdem*.

La Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación del año 1945 creó la *Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación* (artículo 4º), órgano colegiado “dependiente” del Ejecutivo Nacional, “adscrito” al Ministerio de Relaciones Interiores. La prenombrada Junta Nacional es la máxima autoridad nacional en materia de bienes culturales, no obstante el hecho de que la toma de algunas decisiones, como es —*ad exemplum*— el caso de la autorización para destruir un bien que forma parte del Patrimonio Histórico o Artístico de la Nación, corresponda al Ejecutivo Nacional.

Por disposición de Ley, la Junta Nacional funciona en la Capital de la República, y se halla compuesta por cinco miembros principales e igual número de suplentes (artículo 5º *eiusdem*). Los integrantes de la Junta Nacional son designados por el Presidente de la República con carácter *ad honorem* y duran cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos (artículos 7º y 8º *eiusdem*).

La Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación es el órgano competente para determinar los monumentos y demás obras históricas y artísticas, existentes en el territorio nacional, que forman parte del patrimonio histórico y artístico de la Nación. En otras palabras, la prenombrada Junta Nacional, como autoridad máxima en materia de bienes culturales, es el órgano del Ejecutivo Nacional encargado de incorporar al patrimonio histórico o artístico de la Nación un monumento u obra artística determinada (artículo 9º *eiusdem*). La prenombrada Junta, además, es la encargada de velar por la conservación de dicho patrimonio cultural (artículo 6º *eiusdem*).

La Ley *in commento* creó también tantas Juntas Protectoras y Conservadoras del Patrimonio Histórico y Artístico Regionales, como Estados y Territorios Federales existen (artículo 11). Estas *Juntas Regionales* son órganos administrativos colegiados, subordinados jerárquicamente a la Junta Nacional. Cada una de las Juntas Regionales se halla compuesta por tres miembros principales y tres suplentes, quienes son designados por el Ejecutivo Nacional con carácter *ad honorem*, duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelegidos (artículo 12 *eiusdem*).

La última de las autoridades creadas por la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación es una *Junta innominada*, que funcionará en la Ciudad de Caracas, con sede en el Museo de Arqueología. El Legislador encomendó a dicha Junta la elaboración del *mapa arqueológico y paleontológico de la República*, así como todos aquellos asuntos relativos a la investigación y conservación del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Nación. Para finalizar, debe destacarse que la Ley no estableció el número de personas que integrarían la prenombrada Junta, sino que se limitó a señalar que sus miembros son designados con carácter *ad honorem*.

Junto a los prenombrados órganos administrativos coexisten otras autoridades, con competencia en materia de bienes culturales. *Exempli gratia*, el Concejo Municipal del Distrito Federal creó el cargo de "Cronista de la Ciudad de Caracas" (artículo 3º de la Ordenanza sobre Defensa del Patrimonio Histórico de la Ciudad de Caracas, publicada en la *Gaceta Municipal* número 6.321 de fecha 25 de enero de 1945). Conforme a la Ordenanza, el Cronista tiene como atribuciones —entre otras cosas— custodiar el Archivo y los Anales de la ciudad; efectuar investigaciones en dicho Archivo y reunir datos inéditos de la historia de la ciudad; hacer publicaciones relacionadas con la historia y tradiciones de la ciudad; dirigir la publicación de un boletín mensual, cuyo título someterá a la consideración del Concejo Municipal del Distrito Federal y en el cual se insertan sus trabajos, los datos provenientes de las investigaciones y las colaboraciones de particulares dignas de publicación; *vigilar la conservación de los monumentos y reliquias históricas*, y orientar la acción municipal en cuanto a la preservación de los valores típicos y al fomento del folklore. Se observa, pues, que a nivel municipal existe un órgano administrativo unipersonal, al cual ha sido atribuida competencia —única y exclusivamente— en materia de *conservación y protección del patrimonio histórico* de la ciudad capital.

En el Distrito Federal también existe, a nivel municipal, una *Junta de Conservación de Monumentos y Reliquias Históricas de la Ciudad de Caracas*, creada a través de un Acuerdo de Cámara del Concejo Municipal de dicho Distrito, publicado en la *Gaceta Municipal* número 6.351, de fecha 7 de abril de 1945. Esta Junta Municipal, creada con fundamento en la Ordenanza sobre Defensa del Patrimonio Histórico y Artístico de la Ciudad de Caracas, debe *cooperar* con el Cronista de la Ciudad en todo lo relacionado con aquellos bienes culturales con trascendencia desde el punto de vista histórico. De conformidad con el Acuerdo municipal *in commento*, la Junta de Conservación de Monumentos y Reliquias Históricas de la Ciudad de Caracas se halla integrada por cinco miembros, a saber: el Cronista de la Ciudad de Caracas, quien, además, la preside; un delegado o representante de la Asociación Venezolana de Amigos del Arte Colonial; un arquitecto; un anticuario y, finalmente, un conocedor de pinturas antiguas. La Junta Municipal es un *órgano auxiliar* del Cronista de la Ciudad y, en cumplimiento de sus funciones, debe *sugerir* al Concejo Municipal del Distrito Federal las medidas que estime convenientes para el logro de las finalidades para las cuales fue creada.

Estimamos conveniente destacar que en el año 1975 fue dictada la Ley del Consejo Nacional de la Cultura (publicada en la *Gaceta Oficial* número 1.768 Extraordinario, de fecha 29 de agosto de 1975), a través de la cual el Estado venezolano estableció los "*principios rectores*" de la *política cultural venezolana* y, además, se creó el *Consejo Nacional de la Cultura* (CONAC), al cual se encomendó el diseño y ejecución de la política cultural de la República (artículo 1º). De conformidad con las disposiciones de la Ley, el Consejo Nacional de la Cultura creado en 1975 es un Instituto Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito a la Presidencia de la República.

De cuanto ha sido señalado se evidencia con toda claridad que el CONAC es un *organismo de naturaleza eminentemente política*, no sólo por su vinculación directa con el Ejecutivo Nacional, sino también por la circunstancia de que su Ley de creación le atribuyó competencias en materia de elaboración, planificación, coordinación y ejecución de la política cultural del Estado. Corrobora esta afirmación la disposición contenida en el artículo 3º de la Ley, conforme a la cual la política del Estado en materia de cultura debe proponerse *favorecer* la libre y pluralista creación de valores culturales y el desarrollo de aquellas actividades e instituciones que garanticen la manifestación y difusión de esos valores en la totalidad de la sociedad venezolana; *preservar y fomentar* la libre circulación del mensaje cultural; *promover* en el país una política cultural de amplitud universal y de decidida protección a las manifestaciones y creaciones culturales nacionales; *crear políticas* destinadas a la afirmación y promoción de los valores de la tradición y cultura nacionales y a evitar los efectos contrarios y de dependencia que pudieran engendrar ciertos procesos de transculturación; *velar* por el cumplimiento de las leyes de Derecho de Autor y de Depósito Legal y de sus reglamentos; *promover, dignificar y exaltar la conservación del patrimonio histórico, arqueológico, documental y artístico de la Nación*; *estimular* la producción de bienes culturales y su respeto y disfrute democrático como factores vitales de la comunidad nacional; *estudiar y promover* el desarrollo de las manifestaciones culturales propias de cada una de las regiones del país; y *estudiar* la interrelación cultural y el intercambio de bienes de la cultura, en particular en las regiones o subregiones en las cuales la República participe en procesos de integración.

Por otra parte, la Ley del Consejo Nacional de la Cultura definió la cultura como *área de interés prioritario* para el Estado venezolano. En otras palabras, la Ley consideró de interés prioritario para el Estado todo lo relacionado con la producción, formación especializada, promoción, investigación e incremento, conservación, difusión y disfrute de las artes plásticas, de la música, del teatro, de la danza, del patrimonio arquitectónico, histórico antropológico, y las de similar naturaleza que se expresen a través del mensaje cultural impreso, radioeléctrico y cinematográfico (artículo 4º *eiusdem*).

IV. LIMITACIONES LEGALES AL DERECHO DE PROPIEDAD, DERIVADAS DE LA INCORPORACION DE UN BIEN AL PATRIMONIO HISTORICO Y ARTISTICO DE LA NACION

A) Antes de poder abordar el punto relativo a las limitaciones legales a las cuales se hallan sometidos los bienes culturales que integran o conforman el patrimonio histórico y artístico de la Nación, estimamos necesario referirnos —si bien brevemente— al acto administrativo a través del cual se incorpora dicho bien al prenombrado Patrimonio (artículo 9º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación). En otras palabras, consideramos oportuno estudiar, en primer término, la *causa eficiente* de las aludidas limitaciones legales (es decir, el acto de incorporación), para luego acometer el análisis de los *efectos* de la actuación administrativa (vale decir, las limitaciones al derecho de propiedad). Desde el punto de vista lógico, la “incorporación” *precede* a las limitaciones

En este orden de ideas, puede afirmarse que el “acto de incorporación” es el *fundamento o soporte jurídico de las limitaciones legales* a las cuales es sometido todo bien que la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación decida incorporar al prenombrado Patrimonio. Por lo tanto, el “acto de incorporación” de un bien al patrimonio histórico o artístico de la Nación, cuya emanación corresponde a la antes mencionada Junta Nacional, es un acto

administrativo de enorme trascendencia, pues al “incorporar” o sumar el bien cultural al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, aquél queda sometido —se insiste— a una *disciplina legal especial o singular*, cuyo fundamento se encuentra en las disposiciones contenidas en los artículos 78 y 83 de la Constitución, así como el artículo 99 *eiusdem*, conforme al cual se garantiza el derecho de propiedad y se declara que “en virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Es por ello que la Ley permite expresamente que, contra el acto de incorporación, se interponga recurso administrativo jerárquico (artículo 9° *eiusdem*).

Ahora, si bien es cierto que el vocablo “incorporación” empleado por nuestro Legislador es *ambiguo* y —en consecuencia— *impreciso*, debemos subrayar que la expedición del acto administrativo de incorporación, previsto en el artículo 9° de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación *no produce transferencia o traslado del dominio* sobre el bien. Si la obra artística de que se trate pertenecía a un particular, dicho sujeto continuará siendo su legítimo propietario tras la expedición del acto administrativo en referencia, pues éste *altera sustancialmente, mas no extingue, el derecho de propiedad*.

En la práctica, la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación ha preferido no emplear el vocablo “incorporación”, y ha *optado* por “declarar” al bien o bienes de que se trate como monumento u obra histórica o artística de la Nación. Sin embargo, la diferencia terminológica carece de toda relevancia, pues los *efectos sustanciales* del acto “declarativo” son idénticos. En efecto, el bien objeto de la medida, al margen de la terminología empleada por la Administración Pública, queda sometido a una *disciplina legal particular o singular*, caracterizada por severas limitaciones al derecho de propiedad.

B) Una de las disposiciones más interesantes de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación es, sin lugar a dudas, la contenida en el artículo 3°, conforme al cual “se 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 Nacional, dado el informe favorable de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación”. En consecuencia, toda modificación o alteración sustancial de alguno de los bienes que integran el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación exige, *ex ante*, autorización por parte del Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, los “condicionamientos” a los cuales puede ser sometido el derecho de propiedad no pueden ser de tal naturaleza que impliquen su extinción, o una limitación en grado tal que se lo vacíe de su contenido, pues se estaría lesionando la esencia misma de ese derecho y —por ende— se lo estaría desnaturalizando. Por supuesto, los derechos consagrados por nuestro Constituyente, salvo contadas excepciones, pueden ser extinguidos o desnaturalizados, previa indemnización al particular afectado. Este criterio ya ha sido sostenido por nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa Acc., en fallo de fecha 16 de diciembre de 1981, bajo la ponencia del Magistrado José Luis Aguilar Gorronдона (publicado en la *Revista de Derecho Público* N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 151 y 152), en la cual se dejó sentado lo siguiente:

“...el poder de restringir la propiedad tiene un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus *elementos esenciales* al derecho de propiedad y constituir para el propietario no una *limitación razonable* sino un *intolerable sacrificio* del interés individual al colectivo cuya

reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una *justa indemnización* al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también *cada vez que se le prive de una utilidad*, queden gravados sus bienes con una servidumbre o *sufra un daño permanente que derive de la pérdida o disminución de sus derechos...*" (el subrayado es nuestro).

Por lo tanto, *los condicionamientos a los cuales puede ser sometido un derecho de rango constitucional*, como es el caso del derecho de propiedad, *tienen un límite, que de ser traspasado, obliga al Estado a indemnizar al particular por el perjuicio que dichos condicionamientos le ocasionan.*

La obligación de indemnizar, es bueno insistir sobre ello, *surge cuando se somete el derecho a una limitación exorbitante, lo cual puede ocurrir no sólo cuando se incide —de manera global— sobre la "totalidad" del derecho garantizado por el ordenamiento vigente, sino también cuando la medida restrictiva desconoce alguno de los atributos mínimos del derecho de propiedad.* En otros términos, no hace falta que la medida incida sobre la totalidad del derecho de propiedad para que surja el derecho a indemnización, pues *basta que dicha medida incida sobre uno cualquiera de los atributos tradicionales del derecho, o sea, sobre uno de los elementos que conforman el "núcleo esencial" del mismo*, pues el artículo 99 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad según la *concepción y, en consecuencia, según el contenido* tradicional del mismo. Si el Legislador pudiera *alterar o suprimir* —uno tras otro— los atributos tradicionales del derecho, sin verse obligado a indemnizar al particular perjudicado, se tornaría nugatoria la garantía constitucional del derecho, toda vez que el Legislador podría proceder a "deshojar" el derecho de propiedad como si se tratase de una flor (en este sentido consúltese a Alessandro Crapanzano y Andrea Crapanzano, "Le espropriazioni per causa di pubblica utilità", publicado en la revista *L'Amministrazione Italiana*, Nº 2, Soc. Tipografica Barbieri, Nocchioli & C., Empoli, 1987, pp. 215 y ss).

En este orden de ideas, nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ha sostenido que las resoluciones de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, a través de las cuales se declara como Monumento Histórico un bien determinado, "menoscaban gravemente el derecho de propiedad" que legítimamente tiene el particular, ya que dichos actos administrativos dejan al titular "en una muy precaria posesión que nada útil le reporta", y que le impide el cabal ejercicio del derecho de propiedad garantizado por la Constitución (Sentencia dictada en fecha 27 de junio de 1979, bajo ponencia del Magistrado Julio Ramírez Borges, publicada en la *Gaceta Forense* Nº 104, Volumen I, Tercera Etapa, correspondiente al período abril-junio del año 1979, pp. 504 y ss.). En el fallo ahora analizado, nuestro más Alto Tribunal dejó sentado cuanto sigue:

"... cuando las restricciones establecidas en el artículo 3º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, han de ser impuestas a un determinado bien, que por la naturaleza del mismo o por los fines para los cuales ha sido adquirido por el propietario, menoscaban de tal manera los atributos de uso y goce del derecho de propiedad sobre aquél, que lo hacen ilusorio o nulo con relación a aquellos fines, el acto de la Administración que declara el bien como Monumento Histórico debe ser seguido por la promulgación del correspondiente Decreto de Expropiación del Ejecutivo Nacional, a objeto de que se proceda al pago de la justa indemnización al propietario por la pérdida de sus derechos conforme al artículo 101 de la Constitu-

ción... (*Omissis*) a menos que el propietario acepte voluntariamente las restricciones establecidas en la Ley” (el subrayado es nuestro).

Según nuestro Máximo Tribunal, la declaratoria de un bien como Monumento Histórico o como Obra Artística, y su consecuente incorporación al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, sí desnaturaliza el derecho de propiedad garantizado por el particular, en razón de lo cual el Estado debe proceder a dictar el Decreto expropiatorio. El Decreto en cuestión se fundamentaría en la disposición contenida en el artículo 2º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, conforme al cual “se declara de utilidad pública la protección y conservación del patrimonio histórico y artístico de la Nación”.

Para comprender por qué las prohibiciones de destruir, reformar, reparar, cambiar de destino o de ubicación los bienes que integran el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación (artículo 3º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación) *son limitaciones exorbitantes al derecho de propiedad y, en consecuencia, desnaturalizan el derecho de propiedad garantizado por la Constitución, basta leer con detenimiento la Ordenanza sobre la Capilla de Santa Rosa*, sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Federal en fecha 13 de marzo de 1978, posteriormente publicada en la *Gaceta Municipal* Nº 15.516, de fecha 12 de abril de 1978, pues en la misma se puede observar cuán *incisivas* pueden resultar —*ad exemplum*— las prohibiciones de reformar, cambiar de destino o de ubicación, a las cuales hace alusión el artículo 3º en comentario.

Exempli gratia, en el Capítulo II de la Ordenanza *in commento*, intitulado “De la imagen del salón, muebles, obras de arte y objetos”, se estableció que la “Imagen del Salón” (entendiendo por tal la que éste presentaba para el momento de aprobarse la Ordenanza en cuanto a estructura y acabado de la edificación, colores, decorado y distribución del mobiliario), sólo podrá ser modificada mediante acuerdo expreso del Concejo Municipal para el cual se requerirá mayoría calificada y previa la obtención de autorización por parte de la Junta Nacional Conservadora y Protectora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación (artículo 4º. párrafo primero). En otras palabras, *ni los acabados, ni los colores, ni el decorado, ni tampoco la distribución del mobiliario de la Capilla Santa Rosa de Lima, pueden ser modificados hasta tanto el Concejo Municipal del Distrito Federal y la prenombrada Junta Nacional lo hayan autorizado, pues la “Imagen del Salón” es un bien que debe ser tutelado.*

Es más, la Ordenanza establece que “no podrán retirarse bienes muebles del salón ni incorporarse nuevos bienes sino por acuerdo expreso del Concejo Municipal, tomado mediante mayoría calificada y previa opinión favorable de la Junta Nacional” Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación (artículo 4º, párrafo segundo). Sin embargo, la Ordenanza establece una excepción a la prohibición de incorporar bienes a dicha Capilla, toda vez que permite incorporar al local aquellos bienes “localizados o que se localicen, que hayan pertenecido al mismo, antes o para la fecha de declararse en él nuestra Independencia”.

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, puede concluirse que el *acto de incorporación* de un bien al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación hace que a aquél resulte aplicable una normativa especial, que *no reglamenta sino que “altera”, de manera por lo demás sensible, el derecho de propiedad* del particular.

Desde otra perspectiva, la expedición del “acto de incorporación” hace surgir una *obligación de no hacer* sobre los hombros del propietario del bien cultural de que se trate. En efecto, el propietario del bien declarado monumento histórico u obra artística debe *abstenerse* de reformarlo, repararlo, destruirlo y cambiarlo de destino o de ubicación. Sin embargo, la prohibición de modificación establecida en el artículo 3º de la tantas veces aludida Ley de Conservación y Protección del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación no es una *prohibición absoluta sino relativa*,

ya que el particular puede llevar a cabo dichas actividades *previa autorización* del Ejecutivo Nacional. La Administración Pública Nacional, pues, controla *ex ante* las actividades del propietario tendientes a destruir, reformar, reparar o cambiar de destino o ubicación el bien incorporado al Patrimonio Histórico o Artístico de la Nación.

Dentro del *iter* del procedimiento administrativo autorizatorio al cual hemos hecho alusión en los párrafos que anteceden, el Legislador venezolano previó la elaboración de un informe, por parte de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación. Se intuye que el referido informe o dictamen debe pronunciarse acerca de la pretendida reforma, reparación, destrucción o cambio de destino o ubicación del bien, que el propietario de éste ha manifestado desea efectuar. Ahora bien, *el Informe o dictamen es —sin lugar a dudas— vinculante* para el Ejecutivo Nacional, según se desprende —de manera virtual o implícita— del artículo 3º *in commento*, a tenor del cual la autorización requiere *“el informe favorable de la Junta”* Nacional. Dicho de otra manera, la autorización administrativa presupone la existencia de un dictamen favorable.

Antes de concluir nuestras reflexiones sobre la disposición contenida en el artículo 3º, estimamos conveniente resaltar que *los actos de destrucción, reforma o reparación de un monumento histórico implican uso y aprovechamiento del suelo*. Como tales, dichos actos se hallan sujetos a las autorizaciones urbanísticas previstas, por una parte, en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística del año 1988 y, por la otra, en la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación. Dicho de otro modo, *los actos de edificación contemplados en el artículo 3º se hallan sometidos, simultáneamente, a un “doble” régimen autorizatorio, cuya finalidad es controlar un mismo acto de uso o aprovechamiento del suelo, a través de procedimientos administrativos distintos*. Es por ello que la sola obtención de la autorización urbanística no legitima la realización del acto sujeto a la misma.

C) En otro orden de ideas, la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación *prohíbe la salida del país a las antigüedades, obras artísticas y restos fósiles humanos o animales* que hubieren sido descubiertos en cualquier lugar del subsuelo de la República, aun cuando fueren propiedad particular, *salvo que haya constancia de que los mismos han sido ofrecidos en venta a la Nación* (artículo 18 *eiusdem*). En consecuencia, conforme a la Ley constituye *presupuesto* de la exportación de las antigüedades, obras artísticas y fósiles, que dichos bienes hayan sido ofrecidos en venta, de manera previa, a la República y, en consecuencia, el particular exportador deberá demostrar el agotamiento del trámite en cuestión, a través de constancia expedida por la Administración Pública.

Estimamos pertinente subrayar que la obligación legal de ofrecer en venta el bien que se pretende exportar no debe ser interpretada como la consagración de un *derecho de preferencia legal*, pues la norma *in commento* obliga a ofrecer en venta antes de exportar, y no antes de vender a un tercero, distinto a la Nación. Por lo tanto, las disposiciones de Ley no presuponen la intención de vender por parte del propietario, ni tampoco presuponen la existencia de una oferta, de allí que no puede hablarse de derecho de preferencia alguno. En nuestro criterio, el fundamento de la disposición no es otro que evitar toda merma o disminución del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, cuya conservación, protección y acrecentamiento es tarea *inmanente* del Estado venezolano.

D) Teniendo presente la *prohibición de exportación* comentada en el literal precedente, estimamos pertinente destacar que la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación establece una *excepción* a la misma, como es la *facultad de reexportación*. En efecto, conforme a la disposición contenida en el artículo 10 *eiusdem*, *“la Junta podrá permitir la introducción al territorio nacional de obras artísticas con la facultad de reexportarlas”*. Sin embargo, la propia

Ley establece que en el supuesto de que las obras artísticas introducidas, previa autorización de la Junta Nacional, hubieren permanecido diez (10) años en el territorio de la República, las mismas podrán ser incorporadas al patrimonio histórico y artístico.

E) El artículo 19 de la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación consagra un *derecho de preferencia legal*, para el supuesto de que el propietario de una antigüedad u obra artística decida enajenarla. En efecto, la aludida disposición establece que “*cuando el Gobierno no juzgue conveniente la adquisición de antigüedades y obras artísticas que le fueren ofrecidas en venta, el poseedor podrá disponer de ellas con permiso del respectivo Ministerio, previo el informe de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación*”. Se desprende de la norma antes transcrita que el Informe de la Junta Nacional no resulta vinculante para el Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, la inobservancia de la disposición *in commento* no conlleva la nulidad relativa de la operación. En efecto, el artículo 20 de la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación establece, como *única sanción por la contravención* de sus disposiciones, que el sujeto infractor “será penado con multa de cuatro a diez mil bolívares que impondrá el Ejecutivo Federal por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores”.

V. EL PATRIMONIO ARQUEOLOGICO Y PALEONTOLOGICO DE LA NACION

A) La Ley sobre la cual hemos centrado nuestra atención, es decir, la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, dispone que “*son propiedad del Estado todos los objetos arqueológicos que contengan las huacas, mintoyes y cementerios y cuevas de la época anterior a la dominación española, y los fósiles humanos o animales que fueren descubiertos en cualquier lugar del subsuelo de la República*” (artículo 13). En consecuencia, la universalidad de bienes que conforma el Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación, a diferencia de cuanto ocurría con su Patrimonio histórico y artístico, sí es un patrimonio “típico”, pues tiene una base de sustentación, un *sustrato personal*. En efecto, todos los bienes que lo conforman se caracteriza por pertenecer a la Nación venezolana.

Por lo tanto, el estudioso que se aboque al análisis del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Nación debe tener siempre presente que los bienes que lo conforman pertenecen a un único sujeto (vale decir, la Nación venezolana), y que éste —por razones de interés general— ha disciplinado su estudio, explotación, excavación y aprovechamiento.

B) El artículo 14 *eiusdem* “*prohíbe en absoluto la destrucción de montículos, calzadas o construcciones de la época aborigen y la de los petroglifos que se hallen en cualquier parte del territorio*”. Como quiera que el respeto de la disposición apenas transcrita puede imponer limitaciones al particular propietario del suelo, la Ley dispone que “en el caso de 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*” (artículo 14, aparte único, *eiusdem*). Entendemos que la remuneración a la cual alude la Ley —de manera totalmente atécnica—, es la *justa indemnización* a la cual se refiere el artículo 101 de la Constitución, y la misma —por lo tanto— debe ser fijada conforme a lo establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública. En otros términos, al propietario del suelo se le debe indemnizar por los perjuicios derivados de las limitaciones que le fueron impuestas en pro de la conservación del Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación, y al fijar

el monto de dicha limitación se debe tratar —en la medida que ello resulte posible— que ni el Estado, ni tampoco el particular, se empobrezcan o enriquezcan.

C) A los fines de proteger y conservar el Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación, nuestro Legislador dispone que para poder explotar, estudiar o excavar yacimientos arqueológicos es necesario obtener autorización por parte del Ejecutivo Nacional, y que dichas autorizaciones o “permisos sólo se concederán a renombradas instituciones científicas del País y, en segundo lugar, del Exterior y también a arqueólogos, etnólogos o paleontólogos profesionales” (artículo 15 *eiusdem*). Conforme a la norma *in commento*, los actos de exploración, estudio y excavación de yacimientos arqueológicos se hallan sujetos a *autorización previa*, que sólo puede ser “concedida” u otorgada a los sujetos en ella previstos, es decir: a) Instituciones científicas venezolanas de renombre; b) Instituciones científicas extranjeras de renombre y, c) Arqueólogos, etnólogos o paleontólogos profesionales. En todo caso, la Ley ordena al Ejecutivo Nacional dar *preferencia* a las instituciones científicas del país frente a aquéllas del extranjero.

D) El artículo 16 de la Ley dispone que el Ejecutivo Nacional puede permitir la salida de colecciones de duplicados en los Museos Nacionales, a favor de instituciones científicas extranjeras, así como la salida de piezas que requieran un tratamiento especial para su reconstrucción. Como se observa, la norma permite la exportación de obras de valor artístico, a los fines de la *divulgación y preservación* de nuestros valores. En efecto, los fines perseguidos por la disposición *in commento* son, por una parte, *divulgar* la evolución de las artes plásticas nacionales, a través de la salida de colecciones al exterior; y, por la otra, *preservar* nuestros bienes culturales, permitiendo que aquellas piezas a ser reconstruidas puedan ser enviadas al exterior, a los fines de recibir el tratamiento especial que ellas requieren.

Como quiera que las labores de explotación y excavación de las estaciones arqueológicas o paleontológicas requieren de conocimientos especiales, la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación previó la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional celebre *contratos de exploraciones y excavaciones* para las aludidas estaciones, siempre y cuando dichas convenciones sean suscritas con instituciones científicas universalmente conocidas (artículo 16 *in fine*). La Ley permite, además, que en dichos contratos se establezca el *régimen de aprovechamiento* de los objetos que se hallaren al explorar y excavar, con fundamento en el cual los bienes hallados podrían llegar a salir del país.