

POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRARIAS AL DERECHO DE PROPIEDAD, “EN DEFENSA” DE LA VIVIENDA

Gabriel Sira Santana

Abogado

Resumen: La colaboración, partiendo de lo que se entiende por el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda, revisa algunas de las potestades que la legislación reciente concede al Ejecutivo Nacional y que podrían considerarse violatorias de los contenidos esenciales del primero, a pesar de que tal gravamen se pretenda justificar en la necesidad de garantizar el segundo.

Palabras clave: Derecho de propiedad, derecho a la vivienda, expropiación, ocupación, control de precios.

Summary: This paper, taking as a starting point the meaning of the right to property and the right to housing, reviews some of the powers that the recent legislation gives to the National Executive that could be considered a violation of the essential contents of the first one, despite that detriment is intended to be justified in the need to ensure the second one.

Key words: Right to property, right to housing, expropriation, occupation, price control.

Recibido: 21 de septiembre de 2017 Aceptado: 27 de septiembre de 2017

SUMARIO

Introducción

- I. Aproximación al derecho de propiedad y el derecho a la vivienda en Venezuela
 - II. Algunas violaciones al derecho de propiedad fundamentadas en la necesidad de construir viviendas
- Reflexión final

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución de la República¹ (en lo sucesivo, CRBV), “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”. Al respecto, y a los efectos de esta colaboración, bastará tener presente lo apuntado por Delgado que define al Estado social de derecho como aquel donde se aceptan los valores básicos del Estado liberal –así como la necesidad de la existencia del sistema de mercado como un componente central del orden económico– pudiendo, quienes ejercen el Poder, planificar e intervenir en la economía con el propósito de orientar el mercado y corregir sus desequilibrios, disminuir la desigualdad material y asegurar a la población un conjunto de condiciones vitales mínimas que les garanticen el disfrute de los servicios fundamentales².

Bajo este modelo de Estado, la CRBV reconoce –entre muchos otros– dos derechos cuya relación entre sí consideramos prudente examinar visto que, si bien ambos son funda-

1 Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30-12-1999. Reimpresa en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000. Enmendada en N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

2 Véase, en general, Francisco Delgado: *La idea de derecho en la Constitución de 1999*. Universidad Central de Venezuela Caracas, 2008.

mentales y no existe jerarquía entre sí³, hay una clara tendencia a nivel legislativo, ejecutivo y judicial de subordinar uno respecto del otro; siendo común que esta situación se fundamente en la obligación de garantizar uno de ellos⁴. Argumento un tanto curioso si recordamos que, en dado caso, al Estado le compete asegurar *todos* los derechos fundamentales y no solamente *algunos* de ellos, aun cuando estos puedan encontrarse en conflicto⁵.

Es con motivo de lo anterior que en las siguientes páginas, luego de revisar lo que se ha entendido por el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda, procederemos a enumerar algunas de las potestades que el ordenamiento jurídico vigente le concede al Ejecutivo Nacional (específicamente, en materia de construcción de viviendas populares y urgentes) que, a nuestro juicio, menoscaban el derecho que toda persona tiene de usar, gozar y disponer de los bienes que le pertenecen; incluso, si tenemos presente la función social que se le atribuye a la propiedad.

3 María Elena Toro: "Derechos sociales. La cláusula del Estado social de la CRBV en la jurisprudencia de la Sala Constitucional del TSJ venezolano". *La justicia constitucional en el Estado social de derecho*. FUNEDA. Caracas, 2012, p. 401.

4 A modo de ejemplo puede observarse la exposición de motivos del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, donde se menciona "la necesidad de profundas reformas estructurales que permitan al Estado garantizar el Derecho a la Vivienda, en la forma prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela".

5 Véase David Martínez-Zorrilla: *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, 2004. A pesar de que el estudio de la figura rebasa el propósito de estas líneas, el autor propone el procedimiento de ponderación -definido como "la atribución de un 'peso' o grado de importancia a cada una de las alternativas en conflicto en las circunstancias del caso"- para la solución de estos problemas, destacando que, al tratarse de derechos que se encuentran en un plano de igualdad, no es correcto plantear un vencimiento total ni que un derecho siempre imperará sobre el otro, ya que han de evaluarse las particularidades de cada caso concreto.

I. APROXIMACIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL DERECHO A LA VIVIENDA EN VENEZUELA

Conforme al artículo 115 de la CRBV, en Venezuela “[s]e garantiza el derecho de propiedad”, teniendo “[t]oda persona (...) derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, aun cuando “[l]a propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Asimismo, el artículo en cuestión prevé que “[s]ólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

De este modo, la Constitución vigente se suma a las anteriores que desde 1811 reconocían a la propiedad como “el derecho que cada uno tiene de gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo e industria” (artículo 153 de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela⁶). Idea que hoy se mantiene presente, aunque suscrita en el marco de la posibilidad de que el legislador establezca ciertas cotas por, como señala la CRBV, razones de utilidad pública e interés general⁷.

6 Consultada en Allan Brewer-Carías: *Las Constituciones de Venezuela*. Universidad Católica del Táchira, Instituto de Estudios de Administración Local y Centro de Estudios Constitucionales. San Cristóbal-Madrid, 1985, pp. 181-205. Tomando esta Carta Magna como punto de partida, en el foro se divide la consagración constitucional de la propiedad en cuatro etapas: propiedad como derecho absoluto (1811-1864), derecho sujeto a restricciones puntuales legalmente establecidas (1864-1914), derecho limitado (1914-1947) y derecho que atiende a una función social (1947 en adelante). Véase Allan Brewer-Carías: “El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela”. *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo II. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, pp. 1139-1246.

7 Al respecto, Kiriakidis señala que si bien los términos “constituyen ‘conceptos jurídicos indeterminados’ difíciles de discernir con claridad, no obstante, son lo suficientemente claros como para diferenciarlos de la utilidad o provecho individual o personal o del interés individual o privado de uno o unos individuos”. Véase Jorge Kiriakidis: “Notas para una apro-

Por su parte, el derecho a la vivienda lo encontramos en el artículo 82 del texto constitucional según el cual, “[t]oda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos”. A lo que el único aparte de ese artículo añade que “[e]l Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas”⁸.

Así, nos encontramos frente a dos derechos que poseen connotaciones diferentes: el derecho de propiedad como una manifestación de la libertad individual⁹, y el derecho a la

ximación constitucional a la facultad expropiatoria”. *Derecho Administrativo Iberoamericano*. Tomo II. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, p. 1559.

- 8 A diferencia del derecho de propiedad, los primeros vestigios del derecho a la vivienda no aparecen en nuestra Constitución sino hasta la de 1947 que determinó, en el único aparte del artículo 52, que el Estado “(...) fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles”; disposición que se afianzó con la Constitución de 1961 que, en el único aparte de su artículo 73, preveía que “[l]a ley (...) promoverá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica”. Ambas consultadas en A. Brewer-Carías: *Las Constituciones de Venezuela...* op. cit., pp. 885-924 y 963-1004, respectivamente.
- 9 Precisa Rondón que la propiedad permite elegir –entre otros– cómo se contraen obligaciones, organizan medios de producción y se fijan los precios de sus frutos, lo que se traduce en el libre desarrollo de la personalidad que faculta a cada individuo para “exigir el establecimiento de límites al Estado y a terceros en las relaciones jurídicas que con ellos mantenga” y, a su vez, lo dota de “independencia frente a las tendencias políticas del Estado, y más en concreto de los gobiernos”. Véase Andrea Rondón García: “El derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico venezolano”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N° 133. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2009, pp. 204-212.

vivienda como uno de los derechos prestacionales¹⁰. Respecto al primero, el Estado tendrá una obligación negativa que se traduce en un *no hacer*¹¹ –por ejemplo, no privar a alguien de su propiedad– mientras que, en relación con el segundo, la obligación del Estado será positiva o *de hacer*¹².

Lo hasta aquí dicho hace que surjan un par de interrogantes: ¿puede el legislador, visto su *deber de hacer* para garantizar los derechos sociales (como la vivienda), limitar un derecho civil (en este caso, la propiedad)? ¿No sería tal limitación contraria a su *deber de no hacer* respecto a este último?

Los planteamientos formulados han sido resueltos en el foro acudiendo a la noción de la *función social de la propiedad*¹³

10 Definidos por Alexy como “aquellos derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente– podría obtenerlo también de particulares”. Esta noción es complementada por Rondón quien agrega que, para su “efectivo disfrute por parte de todas las personas”, se “requiere de la actuación conjunta, concertada y solidaria del Estado y los particulares, a fin de crear las condiciones necesarias para hacer sostenible en términos económicos la vigencia de estos derechos”. Véase Robert Alexy: *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 2002, p. 482 y A. Rondón García: *El derecho de propiedad en...* op. cit., p. 226, respectivamente.

11 Para Gros, implica “un deber de abstención por parte del Estado, cuya actuación es, en esencia, pasiva, aunque supone no sólo un deber de garantizar el orden público dentro del que esos derechos [se] pueden ejercer efectivamente, de manera libre y no discriminatoria, sino también de establecer y mantener las condiciones en que el orden –dentro del cual se ejerce la libertad– exista efectiva y realmente”. Héctor Gros Espiell: *Estudios sobre derechos humanos II*. Editorial Civitas. Madrid, 1988, pp. 328-330.

12 Ídem., p. 331. Para el autor, el Estado tiene “la obligación de brindar los medios materiales para que los servicios de asistencia (...) provean los elementos y medios necesarios de satisfacerlos”.

13 Aunque la frase, prevista en el artículo 99 de la Constitución de 1961, fue sustituida en el artículo 115 de la CRBV por “fines de utilidad pública o de interés general”, autores como Herrera han sostenido que “es indudable por la redacción de la misma disposición y por la evolución histórica experimentada por este derecho fundamental, que el mismo no es absoluto –como no lo es ningún otro derecho– y que está sujeto a las restricciones

conforme a la cual se ha entendido –para algunos, erradamente¹⁴– que el derecho de propiedad no se articula “en términos absolutos”, sino que puede limitarse “en su ejercicio en beneficio de otros derechos de carácter social, que el ordenamiento jurídico considera igualmente dignos de protección”, lo que “determinará la intervención de la Administración en el ejercicio y aplicación del derecho con el objeto de garantizar la función social establecida legalmente”¹⁵.

Es decir, que será factible que se impongan ciertas limitaciones a la propiedad –bien sea en pro de los derechos sociales u otros fines, como combatir el delito o salvaguardar los bienes culturales– siempre que ellas estén enmarcadas dentro del Estado de derecho¹⁶, y sin que pueda emplearse este calificativo como una fórmula en virtud de la cual “el propietario

y limitaciones legales que derivados de la vida en sociedad, de donde surgen los intereses generales o públicos que incumben a toda la colectividad por igual”. Véase Luis Alfonso Herrera Orellana: “El régimen jurídico de las tierras con vocación agraria en Venezuela: aproximación crítica a la situación actual, desde una perspectiva liberal”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N° 134. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2009, p. 344.

- 14 Véase Antonio Canova: “El papel de la propiedad privada en el derecho”. *Enfoques sobre derecho y libertad en Venezuela*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2013. El autor indica que, como se entendió en el derecho germano, la función social de la propiedad no se refiere “a la instrumentalización de los bienes de las personas para el beneficio de un fin superior, de intereses más altos, supremos”, sino a “la capacidad de la propiedad privada para hacer libres y autónomas a las personas, a todas, las que tienen mucho y a las que tienen poco o no tienen nada”.
- 15 Ramsis Ghazzaoui: “Consideraciones en torno a la garantía constitucional de la expropiación y el derecho de propiedad”. *Constitución, Derecho Administrativo y proceso: vigencia, reforma e innovación*. FUNEDA. Caracas, 2014, p. 517.
- 16 Definido por La Roche como un Estado “en que desaparece la arbitrariedad” y donde sus “órganos obran conforme a reglas preexistentes, generales y precisas, cuyo cumplimiento es obligatorio, no sólo para gobernados, sino también para gobernantes”, preponderando “la imperiosa necesidad de leyes que lo regulen, garantizando los derechos humanos y limitando la acción cumplida por él”. Humberto La Roche: “El Estado de Derecho en Venezuela”. *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta*

debe ceder sus derechos a la sociedad, porque es parte de la naturaleza de los bienes satisfacer necesidades de la colectividad y no solo del propietario”¹⁷.

En este orden de ideas resultará acertado sostener que, si la propiedad no se articula en *términos absolutos*, la intervención de la Administración tampoco podrá darse en estos términos ya que, aun cuando se ha aceptado que el legislador puede restringir el derecho de propiedad –como puede limitar cualquier derecho fundamental en atención a la reserva legal, salvo por lo que respecta al derecho a la vida y a la integridad física, sin que, dicho sea de paso, sea necesario acudir a conceptos ambiguos como la función social que se han prestado a malinterpretaciones en contra del ejercicio de los derechos y las libertades de los particulares¹⁸– su contenido esencial deberá permanecer inalterado, so pena de inconstitucionalidad¹⁹.

Ahora bien, sabiendo que el legislador podrá limitar el derecho de propiedad siempre que no altere su contenido esencial –entendido este como el “núcleo duro necesario, indis-

años como investigador de las ciencias jurídicas. Tomo I. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 383-391.

- 17 Véase, en general, Laura Louza: “La pretendida función socialista de la propiedad privada en Venezuela”. *Constitución, Derecho Administrativo y proceso: vigencia, reforma e innovación*. FUNEDA. Caracas, 2014, pp. 567-588.
- 18 Ejemplos prácticos de esta afirmación pueden encontrarse en Andrea Rondón García y Luis Alfonso Herrera Orellana: “Independencia judicial y libertad: el Tribunal Supremo de Justicia contra la propiedad privada”. *Independencia judicial*. FUNEDA. Caracas, 2012, pp. 105-149 y Luis Alfonso Herrera Orellana: “Derecho Administrativo y libertad: o de por qué el Derecho Administrativo Venezolano no ha respetado ni promovido la libertad”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N° 2. Universidad Monteávila. Caracas, 2014, pp. 71-94.
- 19R. Ghazzaoui: *Consideraciones en torno a la...* op. cit., y Román Duque Corredor: “Constitución política y propiedad”. *Revista de Derecho Público*. N° 19. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, pp. 39-44. Conforme a este último autor, la función social de la propiedad “implica es que se reserva a la ley su régimen jurídico, que sólo por expropiación puede ser extinguido como derecho, y que el Estado debe pagar una indemnización en este caso”.

ponible por el legislador, del derecho”²⁰– hemos de precisar, entonces, cuál es ese contenido.

De este modo, autores como Ayala Corao han afirmado que la “propiedad no es un derecho abstracto o sin contenido”, sino que “implica el ejercicio de los atributos propios de uso, goce y disposición” –siendo este su contenido esencial– por lo que el propietario tendrá, respecto a un bien que sea suyo, derecho a “utilizarlo para el fin u objetivo que le es propio”, “gozar de sus beneficios” y “disponerlo o enajenarlo libremente, con sujeción a las normas legales, y a obtener por ello la contraprestación convenida”²¹.

Muci Borjas, por su parte, al tratar el tema en relación con los bienes culturales, luego de exponer que las limitaciones a las que puede someterse 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” –posibilidad que el autor no niega, siempre que medie la debida indemnización– manifiesta que ese *vaciado* puede ocurrir “no sólo cuando se incide –de manera global– sobre la ‘totalidad’ del derecho (...) sino

20 José María Gimeno Feliú: “Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas”. *Revista de la Administración Pública*. N° 135. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1994, pp. 166-168. El autor, basado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, señala que este contenido será determinado por aquellas “facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito” o “para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos”, por lo que se “desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”.

21 Citado en A. Rondón García: *El derecho de propiedad en...* op. cit., pp. 224-225. En igual sentido, véase Juan Raffali: “Limitaciones constitucionales de la contraloría social popular”. *Revista de Derecho Público*. N° 115. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008, pp. 133-147.

también cuando la medida restrictiva desconoce alguno de los atributos mínimos del derecho de propiedad. En otros términos (...) basta que dicha medida incida sobre uno cualquiera de los atributo tradicionales del derecho”, ya que “la Constitución garantiza el derecho de propiedad según la concepción y, en consecuencia, según el contenido tradicional del mismo”²².

Postura semejante encontramos en el foro extranjero donde Rajevic, por ejemplo, precisa que el núcleo del derecho de propiedad está conformado por sus facultades –el usar, gozar y disponer de la cosa– y sus atributos esenciales –es exclusivo, perpetuo y “funcionalizado tendencialmente pleno”²³–, obrando estos caracteres como límites a los actos del Poder Público en relación con el derecho en cuestión, por lo que cualquier disposición que impidiese la materialización de estos preceptos sería contraria al contenido esencial.

En sentido similar Angosto asevera que “el contenido esencial del derecho de propiedad incluye necesariamente a aquel elenco de facultades o actuaciones imprescindibles para que su titular obtenga algún beneficio por el hecho de serlo”, sin que baste “conceder al titular cualquier utilidad para considerarlo respetado”²⁴.

22 José Muci Borjas: “Los bienes culturales y su protección en el derecho venezolano”. *Revista de Derecho Público*. N° 48. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991, pp. 72-73.

23 Frase empleada por el autor en contraposición al vocablo “absoluto” pues, si bien el derecho de propiedad es “el poder más intenso de un sujeto sobre los bienes que reconoce el ordenamiento en vigor”, ese mismo ordenamiento prevé la posibilidad de su restricción para “el logro de ciertos fines que legitiman su protección jurídica”. Véase Enrique Rajevic: “Limitaciones, reserva legal y contenido esencial de la propiedad privada”. *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 23. N° 1. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1996, pp. 23-97.

24 José Angosto Sáez: *El ius aedificandi y el derecho de propiedad sobre suelo urbano*. Murcia. Universidad de Murcia, 1998, pp. 87-95.

Sintetizando lo hasta acá dicho, el contenido esencial del derecho de propiedad no será otra cosa que la suma de sus atributos, recogidos no solo en el artículo 545 del Código Civil²⁵ –que sigue la línea del Código Civil Napoleónico y del derecho romano– sino en el artículo 115 de la CRBV –ya citado– que, según la exposición de motivos del texto constitucional, lo “garantiza sin ambigüedades, sin obviar las consideraciones de utilidad pública e interés general, en tanto que la acción del Estado, considerada como esencial en la definición de un marco institucional apropiado para el crecimiento y el bienestar, está sometida al imperio de la ley”²⁶.

Así lo había reconocido la propia SC/TSJ que, si bien colocaba el énfasis en la utilidad pública y el interés general, precisaba que la CRBV “reconoce un derecho de propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad”²⁷, por lo que:

25 Publicado en Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-1982. El artículo define a la propiedad como “el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley”.

26 Es oportuno recordar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (en lo sucesivo, SC/TSJ) ha indicado que esta exposición “constituye un documento independiente al Texto Constitucional propiamente dicho y, no siendo parte integrante de la Constitución, no posee carácter normativo”, por lo que su contenido puede ser consultado “sólo a título referencial e ilustrativo para el análisis de la norma constitucional”, puesto que “constituye simplemente una expresión de la intención subjetiva del Constituyente, y tiene el único fin de complementar al lector de la norma constitucional en la comprensión de la misma”. Véase sentencia N° 93 del 06-02-2001 (caso: CORPOTURISMO), disponible en <https://goo.gl/13kNA6> [consultado: 17-09-2016].

27 Fallo N° 462 del 06-04-2001 (caso: Manuel Quevedo Fernández). Disponible en <https://goo.gl/GQ1j0q> [consultado: 17-09-2016].

(...) la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva perspectiva subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo.

(...) por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario, hagan irreconocible el derecho de propiedad (...).

No obstante lo expuesto, cabe advertir que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, por lo que ello puede y debe ser controlado por esta Sala Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias²⁸.

En virtud de lo anterior, a pesar de que la Sala hace alusión a la función social de la propiedad, ella reconoce –o reconocía²⁹– que este derecho no puede ser desnaturalizado por tal

28 Fallo N° 403 del 24-02-2006 (caso: Municipio Baruta del Estado Miranda), reiterado en N° 1390 del 14-08-2008 (caso: Banco de Venezuela). Disponibles en <https://goo.gl/xpmMC6> y <https://goo.gl/pG0XUP>, respectivamente [consultado: 17-09-2016].

29 En decisiones más recientes la Sala aboga por una limitación más férrea de este derecho en pro de la colectividad y en perjuicio de la utilidad individual indicando, a título ilustrativo, que “toda ley sectorial en materia de propiedad (...) se erige como una medida que el Estado debe implementar para proteger los derechos fundamentales y demás principios constitucionales”; que, en consecuencia, “habilita al legislador” para acordar la “prohibición” y “erradicación” de determinadas actividades a fin de, por

función dado que la propiedad, aun cuando es posible que se disminuya el halo de su ejercicio³⁰, necesariamente debe proveer un interés individual.

Argumentar lo contrario, “haría innecesaria la distinción entre propiedad pública y privada”, como sostiene Angosto³¹, y, en consecuencia, resultaría nugatoria la garantía del derecho de propiedad; independientemente que tal actuar fuese motivado en el aseguramiento de otro derecho.

Y ello es justamente lo que ocurre en Venezuela cuando constatamos cómo el legislador³² ha abordado el derecho de propiedad frente al derecho a la vivienda; como veremos de seguida.

ejemplo, “garantizar o facilitar el acceso de ‘débiles jurídicos’ o personas en una particular situación de desventaja frente a las condiciones imperantes en el mercado inmobiliario urbano, que imposibilitan el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, que permitan su acceso al sistema de vivienda”. Fallo N° 881 del 06-06-2012 (caso: Municipio Iribarren del Estado Lara). Disponible en <https://goo.gl/2QKUPC> [consultado: 17-09-2016].

30 Ejemplos de ello ocurre con la prohibición de los monopolios, el abuso de la posición de dominio y las demandas concertadas (artículo 113 de la CRBV) o el régimen latifundista (artículo 307 de la CRBV).

31 J. Angosto Sáez: *El ius aedificandi y el...* op. cit.

32 Entendiendo por este, a los efectos de esta colaboración, tanto a la Asamblea Nacional como al Presidente de la República cuando actúa en el marco de una ley habilitante, dado que en nuestro país 4 de cada 10 leyes son dictadas por la rama ejecutiva. Véase Tomás Arias Castillo: “Las cuatro delegaciones legislativas hechas al Presidente de la República”. *Revista de Derecho Público*. N° 130. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 394-399 y Antonio Silva Aranguren y Gabriel Sira Santana: “Decretos-Leyes dictados por el Presidente de la República, con base en Ley Habilitante, en el año 2015”. *Revista de Derecho Público*. N° 143-144. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, pp. 191-204.

II. ALGUNAS VIOLACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD FUNDAMENTADAS EN LA NECESIDAD DE CONSTRUIR VIVIENDAS

En diciembre de 2010, con motivo de las fuertes lluvias acaecidas en el país³³, el Presidente de la República solicitó a la Asamblea Nacional que lo dotase de una ley habilitante para enfrentar los inconvenientes que esta circunstancia había originado³⁴.

La ley habilitante fue sancionada y publicada a los pocos días³⁵ y, entre otras materias³⁶, autorizó al mandatario nacional para, en el ámbito de vivienda y hábitat (numeral 3 del artículo 1):

Dictar o reformar normas que regulen la actuación de los órganos y entes del Estado y personas de derecho privado, en la construcción de viviendas, estableciendo dispositivos destinados a garantizar el derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comu-

33 Véase, por ejemplo, *El Universal* (2010, 30 de noviembre). “Dieciséis fallecidos por lluvias en la Gran Caracas” y *El Universal* (2010, 6 de diciembre). “Afectados por lluvias en el país se elevan a más de 90.000”. Disponibles en <https://goo.gl/pDdqKj> y <https://goo.gl/I8rYQd>, respectivamente [consultado: 17-09-2016].

34 *El Universal* (2010, 10 de diciembre). “Chávez pide Ley Habilitante para legislar la emergencia”. Disponible en <https://goo.gl/9cepdj> [consultado: 17-09-2016]. En su momento, hay quienes sostuvieron que lo correcto no era solicitar una habilitante, sino declarar un estado de alarma a tenor de lo previsto en el encabezado del artículo 338 de la CRBV. Véase *El Universal* (2010, 17 de diciembre). “Habilitante NO, Estado de Excepción”. Disponible en <https://goo.gl/EBfhFo> [consultado: 17-09-2016].

35 Gaceta Oficial N° 6.009 Extraordinario del 17-12-2010.

36 Véase, en general, Antonio Silva Aranguren y Gabriel Sira Santana: “Decretos-leyes dictados por el Presidente de la República, con base en Ley Habilitante, en el período 2010-2012”. *Revista de Derecho Público*. N° 130. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 23-50.

nales, y permitir el acceso de las familias a los medios económicos, a través de aportes y financiamiento tanto público como privado, para la construcción, ampliación, remodelación y adquisición de viviendas y sus enseres, elevando la condición de vida y el bienestar colectivo.

Sin embargo, y al contrario de lo que podría pensarse, no todos los decretos leyes dictados en materia de vivienda invocaron este numeral³⁷ ya que, en ocasiones, o se hizo alusión a otros numerales³⁸ o no se mencionó a ninguno en particular.

Este último es el caso del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda³⁹ (en lo sucesivo, DRVF-LOETV) cuya exposición de motivos se limitó a destacar que la norma derivaba de la necesidad de “enfrentar con éxito y rapidez la grave crisis de vivienda que sufre la población venezolana, y que es consecuencia del modelo capitalista explotador y excluyente que se impuso a Venezuela durante los últimos cien años” –lo que se había “agravado por las inclemencias del cambio climático”, es decir, el fundamento de la ley habilitante– por lo que se requerían

37 Solo lo hicieron los decretos leyes del régimen de propiedad de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela; de reforma parcial del decreto ley del régimen prestacional de vivienda y hábitat; y para la determinación del justiprecio de bienes inmuebles en los casos de expropiaciones de emergencia con fines de poblamiento y habitabilidad; publicado el primero en Gaceta Oficial N° 6.021 Extraordinario del 06-04-2011 y los restantes en la N° 39.945 del 15-06-2012.

38 Caso de los decretos leyes contra el desalojo y la desocupación arbitraria de viviendas y el que autoriza la creación de fondos en las instituciones bancarias del sector público para el financiamiento de la adquisición y reparación de viviendas en condición de arrendamiento; publicado el primero en Gaceta Oficial N° 39.668 del 06-05-2011 y el segundo en N° 39.799 del 14-11-2011.

39 Publicado en Gaceta Oficial N° 6.018 Extraordinario del 29-01-2011 y reimpresso en N° 39.626 del 01-03-2011.

“profundas reformas estructurales que permitan al Estado garantizar el Derecho a la Vivienda”⁴⁰.

Conociendo entonces cuál era la *voluntad del legislador* al momento de dictar este decreto ley, no es de extrañar que el Ejecutivo Nacional (actuando como Legislativo) haya procedido a *auto concederse* las siguientes potestades, que, en nuestro criterio, vulneran el contenido esencial del derecho de propiedad:

- A. Reordenar la distribución y uso del espacio mediante la creación de áreas destinadas a la construcción de viviendas donde se prohíbe, a su vez, la existencia de inmuebles no residenciales o terrenos abandonados, ociosos, subutilizados o de uso inadecuado (artículo 3, numeral 3).
- B. Establecer los precios de terrenos y construcciones, de materiales y equipos de construcción (artículo 3, numerales 9 y 10).
- C. Celebrar negociaciones con propietarios privados, en el marco de procedimientos expropiatorios, cancelando como precio los montos que la Administración fijó previamente (artículo 31)⁴¹.

40 La misma retórica encontramos en el artículo 1 del decreto ley que señala como su objeto el “establecer un conjunto de mecanismos extraordinarios a cargo del ejecutivo Nacional, en coordinación con otros entes públicos y privados, nacionales e internacionales, destinados a hacerle frente con éxito y rapidez a la crisis de vivienda que ha afectado a nuestro pueblo como consecuencia del modelo capitalista explotador y excluyente, y que se ha agudizado por los efectos del cambio climático, generador de devastaciones en amplias zonas del territorio nacional”.

41 Nótese que, si el bien pertenece a un estado o municipio, en supuesta aplicación del principio de corresponsabilidad, “la República dispondrá de los mismos” (artículo 32). Esta disposición, que debe leerse en concordancia con los numerales 3 y 4 del artículo 9 –según los cuales se afectaron para la construcción de viviendas los terrenos de los estados y municipios aptos para el desarrollo de planes habitacionales, pudiendo estos ser

- D. Establecer el porcentaje de una nueva cartera de crédito obligatoria para atender los proyectos que prevé el decreto ley (artículo 19).
- E. Ocupar previamente el inmueble o terreno afectado para la ejecución inmediata de las obras, así como los bienes esenciales para su construcción, si estas son calificadas como urgentes (artículo 10 y 27).
- F. Ocupar temporalmente los bienes muebles o inmuebles que no requiera de forma permanente para la ejecución de obras (artículo 28).
- G. Dictar medidas administrativas “con carácter preventivo, temporal o definitivo” para garantizar el derecho a la vivienda, satisfaciéndose el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora* con la simple “existencia de la necesidad de su adopción en protección del interés colectivo inherente al derecho a una vivienda” alegada por el Ejecutivo (artículo 25 y 26).

Enlistadas las potestades que prevé el DRV-F-LOETV⁴², conozcamos cómo estas se relacionan con el contenido esencial del derecho de propiedad, delimitado en el acápite anterior.

llevados a cabo por las autoridades territoriales respectivas o mediante planes conjuntos con el Ejecutivo Nacional- atenta contra la estructura federal del Estado venezolano visto que permite al Poder Nacional decidir cómo deberá el Poder Estatal y el Poder Municipal usar sus bienes llegando, inclusive, a gozar de un poder de disposición sobre los mismos.

42 Comprendiendo por estas la “situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente”. Juan Alfonso Santamaría Pastor: *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen I. 3ra edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2000, p. 394.

1. En relación al uso

El DRVF-LOETV viola el derecho de uso –consistente “en la facultad de aplicar la cosa a todos los servicios que puede prestar sin destruirla ni consumirla”⁴³– cuando, abstrayéndose de la competencia municipal en materia de ordenación urbanística⁴⁴, determina que es el Ejecutivo Nacional el que decidirá qué tipo de construcciones pueden existir en una determinada zona, y si un terreno se encuentra abandonado, ocioso, subutilizado o se le está dando un uso inadecuado.

De este modo, la potestad que se auto confirió la Administración anula el contenido esencial del uso de la propiedad, visto que el particular, *en primer lugar*, no será libre de aplicar a sus inmuebles o terrenos “todos los servicios que puede prestar” según su voluntad –ya que al encontrarse la propiedad en un “área vital de vivienda y de residencia” (AVIVIR), independientemente de la zonificación que haya llevado al sujeto a adquirir tal bien⁴⁵, solo podrá, y deberá, construir inmuebles residenciales– y, *en segundo lugar*, existirá sobre su cabeza una *espada de Damocles* dado que el Ejecutivo Nacional, en cualquier momento, podrá tomar el bien para sí dejando al particular en un estado de inseguridad jurídica absoluta, en virtud de la declaratoria general y abstracta de utilidad pública e interés social que incorporó el artículo 5 del DRVF-LOETV.

43 José Luis Aguilar Gorrondona: *Cosas, bienes y derechos reales*. 9na edición. Caracas. Universidad Católica Andrés Bello, 2009, p. 230.

44 Prevista en el numeral 1 del artículo 177 de la CRBV y sobre la que existen numerosos estudios respecto a su relación con el derecho de propiedad, que no abordaremos en esta oportunidad. Véase, por ejemplo, Allan Brewer-Carías: *Urbanismo y propiedad privada*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980.

45 Sobre los cambios de zonificación la SC/TSJ ha sostenido en el pasado que, “cuando la limitación provenga de un hecho posterior a la constitución del derecho de propiedad, (...) procede afirmar (...) la consecuente disminución del derecho de propiedad del propietario, lo cual sí conlleva a la desnaturalización de su núcleo esencial” (fallo N° 403, ya citado).

A lo anterior, se suma la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional ordene ocupaciones temporales y previas de bienes en general –y medidas administrativas– que, sin lugar a dudas, diezmarán al particular de la facultad de uso, pues su propiedad pasará a ser empleada por la Administración para la ejecución de obras sin que siquiera se haya iniciado el procedimiento expropiatorio⁴⁶.

Esta situación ha llevado a miembros del foro como Hernández a sostener que las medidas administrativas previstas en el DRV-F-LOETV son “una típica cláusula general de apoderamiento, pues pretende atribuir a la Administración una competencia ilimitada para adoptar cualquier medida que estime pertinente”, lo que genera que la norma “viole el principio de legalidad, y se aparte del concepto técnico de potestad”⁴⁷.

2. En relación al goce

El derecho de goce –concebido como “la facultad del propietario de hacer suyo todo cuanto proviene de la cosa”⁴⁸– es vulnerado por el DRV-F-LOETV en, al menos, dos ocasiones.

La primera de ellas, en cuanto a los propietarios de inmuebles que se encuentren en las AVIVIR y los propietarios de bienes en general que el Ejecutivo califique como “necesarios”, ya que estos no podrán disfrutar de sus activos a conveniencia, a pesar de que no se haya celebrado la expropiación y, por ende, no medie un traspaso jurídico de la propiedad.

46 Véase R. Ghazzaoui: *Consideraciones en torno a la...* op. cit., pp. 533-534. El autor precisa que la ocupación previa –en la expropiación ordinaria– solo procede previo avalúo, inspección judicial y consignación del monto, en virtud de la garantía del derecho de propiedad. Tal situación no ocurre en el régimen del decreto ley donde no se exige ninguno de estos requisitos para que el Ejecutivo tome posesión del bien.

47 Véase José Ignacio Hernández: “La regulación de la propiedad privada en el régimen de emergencia de terrenos y vivienda”. *Revista de Derecho Público*. N° 130. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, p. 274.

48 J. L. Aguilar Gorronzona: *Cosas, bienes y derechos reales...* op. cit.

En segundo lugar, el goce se limita en relación con los particulares que hagan vida en el sector bancario al estar los mismos forzados a contar con una cartera de crédito obligatoria para atender los proyectos que desarrollen el decreto ley, por lo que no serán libres de disfrutar los frutos y productos de su negocio como mejor les parezca –pudiendo reinvertirlos, capitalizarlos o destinarlos al financiamiento de las actividades que deseen en virtud de su libertad económica– sino que será la Administración quién determinará qué podrá el propietario hacer con dichos frutos⁴⁹.

3. En relación a la disposición

Finalmente se tiene el derecho de disposición, entendido como el poder “destruir o consumir la cosa” o que “no subsista su propiedad sobre la cosa (abandonándola), que su propiedad se transfiera a otra persona o que su propiedad quede gravada”⁵⁰.

Así, aunque las ocupaciones previas y temporales y las medidas preventivas, temporales o definitivas se traducen

49 Si bien ahondar en este tema rebasaría nuestro objeto de estudio, resulta prudente señalar que esta violación al contenido esencial no resulta de la creación de una sola cartera de crédito, sino al sumar todas las que existen a la fecha. Esta situación llevó a diversos autores a sostener que se ha materializado una “expropiación regulatoria” sobre la banca, al eliminarse de forma progresiva el derecho de propiedad y la libertad económica en el sector. Véase, por ejemplo, José Antonio Muci Borjas: “Los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones (BITs) y la ‘regulación’ del negocio bancario. Algunas reflexiones sobre la furtiva ‘expropiación regulatoria’ (creeping expropriation) de la banca venezolana: ¿Una obra en marcha?”. *Revista de Derecho Público*. N° 106. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, 2006, pp. 8-33 y José Antonio Muci Borjas: *La banca y las “carteras de crédito” obligatorias Excursus sobre la naturaleza y legitimidad de la obligación impuesta a la banca venezolana*. Disponible en <https://goo.gl/BqC1zP> [consultado: 27-08-2016].

50 J. L. Aguilar Gorrondona: *Cosas, bienes y derechos reales...* op. cit., p. 229.

en la violación más evidente de este contenido⁵¹, son también potestades de la Administración contrarias el derecho de propiedad que sea esta quien determine el precio de los terrenos, construcciones y materiales de construcción –ya que de este modo despoja al particular de la posibilidad de comercializar sus bienes con base a las reglas de oferta y demanda y un sistema de mercado que impulse la iniciativa privada y la competencia⁵² (artículo 112 y 299 de la CRBV)– y que, en las negociaciones amistosas, el precio a pagar por la Administración no responderá al valor real de los bienes sino a los precios que el Ejecutivo haya fijado previamente; por lo que claramente se desnaturaliza esta figura al no mediar un pago oportuno y justo, que tampoco se alcanzará en caso que no exista una negociación amistosa y se proceda con la expropiación y la determinación del justiprecio⁵³.

51 En adición a prohibiciones de enajenar y gravar los bienes sujetos a ocupaciones en casos puntuales, el ministerio con competencia en materia de vivienda ha dictado, por ejemplo, resoluciones por las que se “ordena a las personas, públicas y privadas, dedicadas a la extracción, producción, venta y/o transporte de arena, piedra en todas sus dimensiones y otros agregados o insumos necesarios para la elaboración de cemento y concreto, garantizar su suministro para la ejecución de las obras declaradas como de ‘Urgente Ejecución’, correspondientes a la Gran Misión Vivienda a nivel nacional y, especialmente, a aquellas pertenecientes a las obras del Plan de Emergencia”, y a “continuar ininterrumpidamente con sus actividades, en doble turno, por lo que no existirán días de asueto, durante el presente año, con el objeto de culminar los proyectos habitacionales en el menor tiempo posible”. Véase la resolución N° 34/2012 publicada en Gaceta Oficial N° 39.867 del 17-02-2012.

52 Los efectos nocivos de los controles de precios para la economía y el ejercicio de derechos como la propiedad y la libertad económica han sido estudiados ampliamente por la doctrina encontrándose consideraciones de valor, por ejemplo, en Juan Domingo Alfonzo Paradisi, Alejandro Gallotti y Carolina Soltedo Silva. *Análisis económico y financiero de la ley orgánica de precios justos y de la normativa complementaria*. FUNEDA. Caracas, 2014.

53 Según Ghazzaoui, las indemnizaciones en estos casos se traducen en “la conversión de un derecho real patrimonial (propiedad) por un derecho de crédito sobre una cantidad de dinero, de manera que se convierte el derecho perdido en un crédito pecuniario a favor del afectado” que “debe restablecer el equilibrio en la esfera jurídico patrimonial del sujeto lesionado”. R. Ghazzaoui: *Consideraciones en torno a la...* op. cit., p. 522. No obs-

REFLEXIÓN FINAL

En las páginas anteriores hemos reseñado, someramente⁵⁴, cómo el DRV-F-LOETV afecta los contenidos esenciales del derecho de propiedad al no permitir que los particulares usen, gocen y disfruten de sus bienes, muebles o inmuebles, de una u otra forma, dado el supuesto deber que estos tienen de ceder sus derechos a la colectividad, por encontrarse esta última en un estado de necesidad causado por un “modelo capitalista explotador y excluyente” que se impuso en nuestro país, en virtud del cual un grupo selecto de individuos (los propietarios) adquirieron bienes en perjuicio de la sociedad como conjunto, que hoy se presenta como un *débil jurídico* que el Estado está llamado a proteger.

De este modo, y partiendo de la idea que debe garantizarse “que la igualdad ante la ley sea real y efectiva” (artículo 21, numeral 2 de la CRBV), quienes ejercen el Poder –y, en particular, el Ejecutivo Nacional actuando en su función natural y en función legislativa– han considerado que el derecho de propiedad es un impedimento para el logro de tal igualdad, por lo que la primera siempre quedará relegada a un segundo plano gracias a la obligación del Poder Público de garantizar mínimos existenciales (Estado social), la función social que el derecho de propiedad posee (según acepta la doctrina mayoritaria, prevé la legislación y reitera la jurisprudencia), y la procura del interés general como norte de la Administración Pública.

Todo ello, con base en una viciada interpretación que asume el concepto de la igualdad como “de resultado” y no “de oportunidad”, por lo que independientemente de los esfuerzos

tante, no es un secreto que tal restablecimiento, al menos recientemente, no ocurre pues el Ejecutivo acuerda el pago de sumas ínfimas o no realiza pago alguno.

54 Véanse algunas notas adicionales en Gabriel Sira Santana: *Evaluación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda*. Disponible en <https://goo.gl/Kw3X8Q> [consultado: 17-09-2016].

particulares de cada quien, todos tienen derecho a gozar del mismo nivel de vida y, ante la imposibilidad de que algunos individuos logren tal objetivo por su propia cuenta, se requiere que “la Administración sea cada vez más poderosa y pueda imponerle más restricciones a la libertad de los ciudadanos”⁵⁵, para que los menos favorecidos alcancen al resto.

Así, las normas reseñadas dejan entrever una amplia intervención de la Administración Pública Nacional en el sector vivienda que va desde determinar dónde y qué puede construirse, hasta las bandas de precios dentro de las que podrán oscilar los materiales de construcción, terrenos y las obras terminadas.

Lo anterior, en desconocimiento no solo de los derechos de propiedad y de libertad económica de los particulares, sino, prácticamente, de estos como individuos al observar cómo la norma nos coloca en un estado de total sumisión frente a un Estado paternalista –que, para mayor inconveniente, no actúa como un buen *pater familias*– que decide qué podemos hacer como particulares (qué bienes podemos adquirir, a qué precio podemos comercializarlos, entre otras cuestiones) –al contrario de aquel principio básico del Derecho Administrativo según el cual todo lo no prohibido nos está permitido– ya que, en su criterio, si él no interviene nos autodestruiremos como sociedad.

La doctrina es cónsona respecto a que en un Estado social de derecho pueda haber *cierta* intervención estatal –de hecho, ese es uno de los elementos que definen a este modelo, según se vio al inicio de esta colaboración–, sin embargo, somos de la opinión que esa participación no debe convertirse en un mecanismo que permita a quienes ejercen el poder vulnerar y mol-

55 Véase, en general, Jesús María Alvarado Andrade: “Sobre Constitución y Administración Pública. ¿Es realmente el Derecho Administrativo en Venezuela un Derecho Constitucional concretizado?”. *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. FUNEDA. Caracas, 2011, pp. 224-246.

dear a su conveniencia los derechos de los particulares (como lo sería su derecho de propiedad), ante una pretendida defensa de los intereses de otros particulares que a efectos argumentativos se tratarán como un colectivo (en este caso, para que obtengan viviendas dignas), pues, en definitiva, con ello lo que se logrará es disminuir al ciudadano frente al Estado que, como defensor de los derechos de esa mayoría (la colectividad, los débiles jurídicos, o como se les quiera llamar), se auto habilitará para limitar el margen de actuación de aquellos que considera culpables de las desgracias de la sociedad venezolana, de la que los *culpables* también forman parte.

En este orden de ideas, potestades como las previstas en el DRV-F-LOETV, lejos de ayudar a solventar problemas graves como lo puede ser la falta de viviendas, más bien avivan las dificultades para su solución, lo que trae consigo intervenciones más férreas que en vez de orientar el mercado y promover la iniciativa privada, la producción de bienes y servicios y el desarrollo integral del país, generarán nuevos problemas y se traducirán en un círculo vicioso que nos hacen recordar lo expuesto por Canova al sostener que "[l]a intervención estatal en la economía será siempre una manera, más o menos grosera y general, de confiscación, de abolición de la propiedad privada. De allí su incompatibilidad"⁵⁶.

En este sentido, si el derecho de propiedad es una manifestación de la libertad de los particulares, no consideramos viable que normas como las comentadas del DRV-F-LOETV puedan ser objeto de armonización con la CRBV pues, conforme a ellas, no solo es que los particulares encontramos reducido a su mínima expresión –por no decir aniquilado– todo o parte del contenido esencial de este derecho, sino que, al haber el Presidente de la

56 Véase A. Canova: *El papel de la propiedad...* op. cit. Ejemplo de esta afirmación lo podemos encontrar en la regulación de precios justos que en menos de cinco años se ha reformado en tres ocasiones para agravar el régimen sancionatorio, así como en la ley del control de cambio que desde el año 2005 experimentó seis reformas.

República incorporó una triple declaratoria de utilidad pública e interés social⁵⁷, ya se habría *cumplido* uno de los tres requisitos constitucionales para que proceda la expropiación del bien –valga recordar, sin la participación del Poder Legislativo y el debate político que él conlleva pues la declaratoria provino del propio Ejecutivo Nacional– que se regirá, adicionalmente, por un procedimiento especial previsto en el decreto ley que no se compagina con las garantías mínimas de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social⁵⁸ y la CRBV.

No queremos finalizar esta colaboración sin antes advertir que el problema aquí planteado no es meramente teórico: desde que se dictó el DRV-F-LOETV, han sido publicadas en Gaceta Oficial más de 180 resoluciones del ministerio con competencia en materia de vivienda que acuerdan la ocupación de urgencia de diversos bienes debido a la ejecución de obras determinadas –siendo común que dentro del acto se incluya una mención a que, en consecuencia, se deben “simplificar los trámites y ejercer las acciones legales, financieras y técnicas tendentes a garantizar la celeridad de su ejecución en el marco del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Emergencia para Terrenos y Vivienda”– y 450 resoluciones que hacen lo propio respecto a ocupación temporales sobre distintos bienes a nivel nacional, por lo que “se ejecutarán las evaluaciones técnicas necesarias para determinar la factibilidad de uso del bien inmueble para el desarrollo de proyectos de viviendas en el

57 A saber, sobre (1) Los inmuebles no residenciales y terrenos abandonados, ociosos, subutilizados o con “uso inadecuado a los fines del Poblamiento”; (2) Los bienes esenciales y necesarios para la ejecución de proyectos habitacionales; y (3) Las “actuaciones que versan sobre el objeto de la presente Ley”. Los dos primeros conforme al artículo 5 y el último según el artículo 27. Al respecto, Hernández sostiene que estos artículos violen lo previsto en el 115 de la CRBV, “pues la declaratoria de utilidad pública e interés social debe versar sobre actividades específicamente consideradas, sin que sea posible este tipo de declaratorias que, por amplia, propenden al ejercicio arbitrario de la potestad expropiatoria”. Véase J. I. Hernández: *La regulación de la propiedad*. op. cit., p. 274.

58 Publicada en Gaceta Oficial N° 37.475 del 01-07-2002.

marco del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Emergencia para Terrenos y Vivienda”⁵⁹.

Se desconocen datos oficiales sobre cuántas de estas ocupaciones terminaron en negociaciones o expropiaciones, pero si nos guiamos por casos similares de fecha reciente⁶⁰, todo parece indicar que el grueso de los particulares afectados por esta medida no solo se han visto desprovistos de sus propiedades, sino, también, de cualquier tipo de indemnización o compensación por su sacrificio en nombre y provecho del interés general.

59 Información tomada de la Gaceta Oficial del 29-01-2011 al 28-09-2016.

60 Véase Samantha Sánchez Miralles: *Casos de estudio sobre la expropiación en Venezuela*. Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2016. La autora, luego de analizar los casos de Fama de América, ConocoPhillips y Conferry, concluye que la expropiación en Venezuela se encuentra “muy lejos de la eficiencia económica, porque esto nos coloca frente a un Estado todopoderoso, regulador y paternalista en detrimento de los derechos económicos individuales, un Estado que interviene cada vez más en todas las actividades económicas de la sociedad, sin que dicha intervención esté basada en el concepto de eficiencia económica ni tampoco realmente en el de utilidad pública”.