

# GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA. APROXIMACIÓN AL TRATAMIENTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE ESTE PROGRAMA SOCIAL

**Gustavo A. Grau Fortoul<sup>1</sup>**

*Resumen: Estudio del sentido y alcance del derecho de propiedad que se desprende del régimen jurídico especial relacionado con el programa social denominado “Gran Misión Vivienda Venezuela”.*

*Palabras Clave: Derecho de propiedad. Titularidad. Proyectos habitacionales. Expropiación.*

*Summary Study of the scope of the right to private property derived from the special juridical framework related to the social program “Gran Misión Vivienda Venezuela”.*

*Key words: Right to private property. Ownership. Housing Projects. Expropriation.*

Recibido: 5 de mayo de 2019 Aceptado: 27 de septiembre de 2019

---

<sup>1</sup> Abogado UCAB. Doctor en Derecho Administrativo, Universidad Complutense, Madrid. Profesor de Derecho Administrativo, UCAB-UCV.



## SUMARIO

- I. Preliminares
- II. Aproximación al derecho a la vivienda, su tratamiento normativo a nivel internacional y el alcance atribuido al mismo
- III. El tratamiento de la cuestión en el derecho venezolano
- IV. Aproximación al marco jurídico legal de la GMVV
- V. La Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la GMVV
- VI. La decisión emitida por la SC- TSJ, declarando la nulidad de la LTGMVV
- VII. Conclusiones

## I. PRELIMINARES

A diferencia de quienes tuvieron el privilegio de ser sus discípulos en el aula universitaria, conocí al DR. LUIS HENRIQUE FARIAS MATA en el año 1990, en el marco de un evento celebrado en la Sala Plenaria del Parque Central en Caracas, dedicado a analizar algunas decisiones clave en materia de interpretación y aplicación del régimen jurídico especial vigente para ese momento en materia de arrendamiento de viviendas.

Su intervención estuvo destinada a explicar el contenido de un fallo emitido por la SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA el 2 de noviembre de 1989, con Ponencia del propio DR. FARIAS, el cual pasó a ser conocido y citado (como es usual) por el nombre de quien actuó como recurrente en dicho caso: *Arnaldo Lovera*.

Se trata de una decisión en la cual la Corte analizó la naturaleza de las decisiones de desalojo de viviendas dictadas por la –para ese entonces– DIRECCIÓN DE INQUILINATO DEL MINISTERIO DE FOMENTO,<sup>2</sup> indicando que tanto esas decisiones como las

---

2 Cabe destacar que la supresión de la DIRECCIÓN GENERAL DE INQUILINATO fue ordenada por la Disposición Transitoria Quinta del DECRETO CON RANGO,

correlativas que para ese momento también podían ser dictadas en esa misma materia por las DIRECCIONES DE INQUILINATO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES, eran actos administrativos de autorización, *“encaminados a suprimir los obstáculos jurídicos previamente impuestos por la Ley al libre ejercicio del derecho de propiedad del arrendador”*, y que como actos constitutivos llamados a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, estaban dotados de *ejecutoriedad*, por lo que en criterio de la Corte, tales actos no requieren de homologación alguna por parte de un Juez a los fines de su ejecución, ya que la misma opera *“por su propia virtualidad, y con los mismos efectos, para el caso, de una sentencia judicial”*.

Para ese momento, no había cumplido ni siquiera un año de haber egresado de la Facultad de Derecho de la UCAB y desde la perspectiva mayormente procesal en la cual estaba inmerso entonces, como aprendiz de abogado litigante en materia civil y mercantil, cometí el atrevimiento de intervenir durante el ciclo de preguntas y respuestas abierto al culminar su exposición.

Concretamente, mi inquietud apuntaba a señalar que, prácticamente en casi todos los casos, esas decisiones de desalojo no eran cumplidas voluntariamente por sus destinatarios (los arrendatarios contumaces frente al desalojo), haciendo necesario que se procediera a la *ejecución forzosa* de las mismas, pero con la particularidad de que, ciertamente, en ausencia de disposición legal expresa que encomendara tal ejecución a la autoridad judicial, en los términos exigidos por el artículo 79

---

VALOR Y FUERZA DE LEY DE REGULACIÓN DEL ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO PARA EL USO COMERCIAL (Publicado en la Gaceta Oficial N° 40.418, del 23 de mayo de 2014), quedando a cargo del PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Sexta de ese mismo texto legal, desarrollar el régimen jurídico aplicable a los fines de dicha supresión, asegurando la continuidad administrativa de las funciones públicas relacionadas con las categorías o clases de arrendamiento reguladas por ese mismo instrumento normativo.

de la LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (LOPA),<sup>3</sup> ninguno de los medios previstos a esos fines y con carácter general por el artículo 80 de ese mismo texto legal, ofrecía respuesta adecuada para poder ejecutar forzosamente el acto administrativo de desalojo, pues tratándose de actos de *ejecución personal*, la única solución contemplada al respecto por el numeral 2 de esa norma era la imposición al administrado en rebeldía de multas sucesivas y crecientes de hasta Bs. 10.000,00 cada una.

Y si en la inmensa mayoría de los casos la decisión de desalojo se fundaba en falta de pago de cánones de arrendamiento en contratos a tiempo indeterminado, como en efecto sucedía, difícilmente entonces la imposición de multas podría considerarse un remedio eficaz para lograr la desocupación efectiva del inmueble frente a un inquilino contumaz, no solo en desalojar, sino también y fundamentalmente en pagar.

Recuerdo perfectamente cómo al abordar en público esta inquietud, con su característica honradez intelectual, el DR. FARÍAS reconoció que, en efecto, esa realidad normativa constituía uno de los factores que venía impulsando a los interesados a recurrir a los tribunales, en procura de una forma de ejecución forzosa que pudiera hacer acompañar la acción de desalojo del auxilio de la fuerza pública, poniendo en evidencia que se trataba de una cuestión que el fallo en referencia no llegaba a resolver.

Al finalizar el evento tuve el gusto de conocerlo personalmente y a los pocos días de ese primer encuentro, comencé una de las experiencias profesionales más formativas, interesantes y enriquecedoras que he vivido a lo largo de toda mi carrera, primero como abogado auxiliar, y luego como abogado asistente en la SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

---

3 Publicada en la Gaceta Oficial N° 2.818, Extraordinario, del 1° de Julio de 1981.

Fue gracias a él que comencé a interesarme por el Derecho Público en general, y más específicamente por el Derecho Administrativo, a pesar de mi inclinación natural inicial hacia el ámbito del Derecho procesal, civil y mercantil. Fue también gracias a él que conocí, trabajé y aún mantengo una entrañable relación de amistad con extraordinarios y muy destacados profesionales con quienes tuve ocasión de compartir a lo largo de esos años al servicio de la Corte, durante los cuales nos tocó enfrentar la explosión de un sobre bomba que se cobró la mano de un funcionario del Tribunal, dos (2) intentos fallidos de golpes de estado y ver cómo se hacía lo indecible para evitar que tanto el cabecilla y promotor de esos intentos, como quienes lo acompañaron en la felonía, no terminaran siendo juzgados conforme al procedimiento especial y expedito previsto al efecto por el CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR vigente para ese momento.

Fue también durante ese tiempo que vimos cómo terminó autorizándose indebidamente, con el voto salvado del DR. FARÍAS, tanto el enjuiciamiento como el posterior cese en el ejercicio del cargo del Presidente de la República contra el cual estuvieron dirigidos esos 2 intentos de golpe de estado, para que finalmente, gracias a la interpretación mediática y distorsionada de una decisión carente de toda la claridad y contundencia que requería la solución del caso planteado, emanada de la misma SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, pero con Ponencia de quien –paradójicamente– que tuvo a su cargo suplir precisamente al DR. FARÍAS MATA a su retiro de la Corte, ese mismo felón protagonista de aquellas intentonas terminara imponiendo un eslabón fundamental en su proyecto autoritario, al convocar a una asamblea nacional constituyente sin reformar previamente la Constitución de 1961, pese a que tal mecanismo de modificación de la misma no estaba contemplado expresamente en ella.

Con franqueza, creo que no es tarea fácil hacer una semblanza justa y equilibrada de la vida y trayectoria profe-

sional y académica de LUIS HENRIQUE FARIÁS MATA. En esta ocasión, sólo me gustaría poner de relieve una característica de su personalidad que, quizás, pudo haber pasado inadvertidamente para muchos, pero que escasea gravemente en nuestros días, desbordados de estímulos e incentivos a una distorsionada y hasta enfermiza exacerbación del ego y de la vanidad. Me refiero a su *sencillez*, a esa humildad completamente ajena a la lisonja y alejada del halago y de la búsqueda desesperada de reconocimiento y notoriedad, cualidad que el DR. FARIÁS siempre supo combinar magistralmente -además- con un esfuerzo profundo, auténtico y desinteresado por la promoción del talento y de los méritos, no propios, sino de los demás.

Felicito, por tanto, muy efusivamente la iniciativa de hacer este merecido homenaje al DR. LUIS HENRIQUE FARIÁS MATA, a quien sigo profesando, aún después de su partida física, un profundo respeto, una genuina admiración y una entrañable amistad. A esos fines, he escogido tratar un tema que, si bien no coincide exactamente con el que suscitó aquel primer encuentro, si guarda alguna relación material estrecha con el mismo.

Se trata de analizar cuál es el verdadero sentido y alcance del tratamiento que recibe el derecho de propiedad en el régimen jurídico especial encargado de regular uno de los programas sociales más polémicos puestos en práctica por el Ejecutivo Nacional en los últimos años, como lo es sin lugar a dudas el conocido con el nombre de "*Gran Misión Vivienda Venezuela*".

Son muchas y de muy variada índole las controversias que ha suscitado su ejecución, pero entre ellas destaca especialmente -por su notoriedad- la referida al tratamiento que recibe el *derecho de propiedad* en el régimen jurídico encargado de regular, con carácter general, la actuación de los distintos órganos y entes públicos en el marco del mismo.

Pues bien, el presente trabajo ofrece una aproximación a ése régimen jurídico general, con el fin de identificar, de cara a los principales instrumentos normativos que se han venido emitiendo paulatinamente para conformarlo, cuál es el tratamiento que ha recibido en ellos el derecho de propiedad, pero no sólo desde la perspectiva de los titulares que lo han venido ejerciendo sobre los inmuebles o terrenos que fueron afectados por actuaciones (jurídicas o meramente materiales) de distintos órganos y entes públicos, para destinarlos a la ejecución de edificaciones en el marco de este programa social, sino también desde la óptica de la situación jurídica en la cual quedan los beneficiarios finales o adjudicatarios de unidades habitacionales, específicamente en cuanto a su consideración y tratamiento como verdaderos propietarios o como simples titulares de un derecho *sui generis*, precario y mutable, que no se corresponde con los atributos fundamentales del derecho de propiedad, al menos en los términos en que ha sido consagrado por el artículo 115 del Texto Fundamental.

Se trata de dos enfoques que guardan una estrecha relación, pues cualquier pretensión de otorgar a los beneficiarios del programa la condición de verdaderos propietarios de las unidades habitacionales que les sean adjudicadas (si ese fuera el caso), implica resolver obviamente, de manera previa y satisfactoriamente, la situación jurídica de quienes, en muchísimos casos, aún siguen siendo los titulares legítimos de los inmuebles o terrenos en los cuales fueron construidas esas soluciones habitacionales, pero que han sido privados coactiva y arbitrariamente de la posesión de los mismos mediante la acción de distintos órganos y entes públicos, en la inmensa mayoría de los casos sin cumplir ni siquiera con los pasos y requisitos básicos establecidos excepcionalmente a esos fines en los diferentes instrumentos legales sancionados para regular el funcionamiento de este programa, ya de por sí contrarios a las más elementales exigencias derivadas tanto del derecho al debido proceso contemplado en el artículo 49 de la Constitu-

ción, como de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental.

A esos fines y en *primer* lugar, comenzaremos por abordar lo concerniente al tratamiento y alcance que recibe el derecho a la vivienda en el ámbito de algunos de los principales tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos, para luego analizar los términos en los cuales ha tenido lugar la consagración de este mismo derecho, a nivel constitucional, en el ámbito del Derecho positivo interno venezolano, así como el posterior desarrollo del régimen jurídico contenido en los distintos instrumentos normativos de rango legal dictados en este campo, hasta llegar a los encargados de regular específicamente el programa social objeto de estudio, pero circunscribiendo el análisis esencialmente al tratamiento que recibe en ellos el derecho de propiedad, desde la perspectiva ya sugerida en el párrafo precedente.

Será justo en este punto donde se pondrá de relieve cómo el tratamiento de la cuestión en el ámbito del Derecho Internacional de los derechos humanos, con el cual guarda consonancia –en muy buena medida– lo que había venido siendo la tradición normativa venezolana en esta materia, distingue –efectivamente– entre el derecho a la vivienda y el derecho de propiedad, afirmando que la satisfacción del primero no implica ni la obligación de construir y entregar viviendas a la población, ni el tener que reconducir todas las soluciones posibles únicamente al conferimiento de propiedad plena a los beneficiarios de programas sociales en este ámbito, dándole cabida a esos fines no sólo a la compraventa, sino también a otras figuras jurídicas como el arrendamiento, el comodato y hasta la enfiteusis, pero dejando absolutamente claro y con la misma contundencia, que un factor vital para la adecuada satisfacción de este derecho, independientemente de la forma jurídica que se haya utilizado para ello, implica el obligatorio conferimiento a los beneficiarios de la seguridad jurídica en la tenencia de su vivienda, indispensable para protegerlos frente

a situaciones de vulnerabilidad, derivadas de desalojos arbitrarios o de privaciones coactivas ilegales, especialmente por motivos políticos.<sup>4</sup>

Es precisamente en este punto donde cabe formular un juicio crítico fundamental de cara al régimen jurídico especial encargado de regular el programa social cuyo estudio nos ocupa, pues a pesar de la absurda insistencia inicial del Ejecutivo Nacional, en el sentido de afirmar que lo se confiere a los eventuales beneficiarios o adjudicatarios ocupantes de unidades habitacionales en el marco de este programa, es un derecho de *propiedad plena*, lo cierto es que una detenida lectura de las disposiciones pertinentes, contenidas en distintos textos normativos reguladores de este programa, pone de manifiesto que, en realidad, se trata de un *derecho bastante más precario*, cuya posterior mutación y consolidación definitiva a un verdadero derecho de propiedad, no se hace depender de parámetros del todo objetivos y concretos, afectando de manera substancial la *seguridad jurídica en la tenencia*, entendida como la certidumbre y estabilidad con la cual debe contar el beneficiario de soluciones habitacionales sobre su permanencia en el inmueble asignado.

Seguidamente y en *segundo* lugar, se analiza cómo el régimen de privación coactiva de la propiedad previsto en estos instrumentos, para poder disponer de inmuebles y terrenos de propiedad privada a los fines de ejecutar en ellos proyectos habitacionales, revela una gravísima contravención con las más básicas exigencias impuestas por el respeto al *derecho al*

---

4 Así ocurrió precisamente en el marco de la GMVV, y más específicamente luego de los resultados obtenidos por el oficialismo en la elección de diputados a la ASAMBLEA NACIONAL celebrada en diciembre de 2015, de cara a los cuales el mismo PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en alocución transmitida en cadena nacional de radio y televisión, al referirse concretamente a la ejecución de este programa social, expresó: “Yo quería construir 500 mil viviendas el próximo año, yo ahorita estoy dudando pero no porque no pueda construir, yo lo puedo construir, pero te pedí tu apoyo y no me lo diste” (Ver en tal sentido: <https://www.youtube.com/watch?v=BmsQm05-Zto>).

debido proceso consagrado en el artículo 49 de la Constitución, así como con la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental, describiendo algunas de las principales situaciones que se han venido generando a través de la actuación llevada a cabo por diferentes órganos y entes públicos dentro del ámbito de este programa, las cuales ponen de relieve cómo en muchísimas ocasiones esa actuación revela incluso una absoluta ausencia de aplicación o una inobservancia radical de los (ya de por sí distorsionados) mecanismos y procedimientos previstos en dicho régimen jurídico, dando lugar a auténticas vías de hecho frente a las cuales se han tornado inútiles los remedios ordinarios disponibles para hacerles frente en el ámbito judicial.

Finalmente y en *tercer* lugar, se abordan algunos de los principales aspectos que caracterizaron el debate surgido en torno a la discusión y aprobación, en el seno de la ASAMBLEA NACIONAL, de un nuevo texto legal destinado a fortalecer la condición jurídica de los beneficiarios o adjudicatarios de unidades habitacionales en el marco de este programa, destacando igualmente de cara a dicho texto el tratamiento dado al derecho de propiedad, no sólo en lo atinente a la situación jurídica de esos beneficiarios o adjudicatarios, sino también en lo concerniente a los propietarios afectados por la ocupación de sus terrenos o edificaciones para destinarlos a la oferta de soluciones habitacionales.

Se trata de un texto legal que, como es sabido, fue objeto de una declaratoria de nulidad emitida por la SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, mediante un fallo que, invocando el tratamiento y alcance que se da a este tema en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, precisó que la adecuada satisfacción del derecho a la vivienda previsto en el artículo 82 Constitucional, no implicaba necesariamente conferir propiedad plena a los beneficiarios o adjudicatarios de programas públicos ejecutados para facilitar el disfrute de este derecho, echando así por tierra el discurso

oficial que insistía en calificarlos como verdaderos propietarios.

Sin embargo, ese fallo no emitió pronunciamiento alguno en cuanto a un factor que, según la interpretación que se ha venido dando a esos mismos instrumentos internacionales invocados por la Sala como fundamento de su decisión, resulta sencillamente vital para una adecuada satisfacción al derecho a la vivienda: nos referimos a la obligación de conferir a los adjudicatarios del programa la debida seguridad jurídica en la tenencia de su vivienda, indispensable para evitar que quien ejerce ese derecho, y muy especialmente quien ha sido beneficiado en el marco de algún plan de acción pública en este especial ámbito, no sea expuesto a situaciones en las cuales la precariedad con la cual ocupa el inmueble o unidad habitacional que le haya sido asignada por la acción oficial, pueda ser usada en su contra como amenaza, especialmente por razones políticas.

A esto dedicaremos la exposición contenida en las siguientes secciones del presente estudio.

## II. APROXIMACIÓN AL DERECHO A LA VIVIENDA, SU TRATAMIENTO NORMATIVO A NIVEL INTERNACIONAL Y EL ALCANCE ATRIBUIDO AL MISMO

A diferencia de otros derechos inherentes a la persona, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, lo cierto es que una revisión de los distintos instrumentos suscritos por diferentes estados soberanos en esta materia, revela que el derecho a la vivienda no se encuentra consagrado de manera concreta, individualizada y específica, en disposiciones destinadas a brindarle reconocimiento y tratamiento normativo singularizado, sino que en realidad, ha sido tratado tangencialmente en varios instrumentos internacionales, en el marco del reconocimiento de otros derechos.

En efecto, el artículo 25 de la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (DUDH)<sup>5</sup> establece que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la **vivienda**”*. En términos bastante similares, el artículo 11 del PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC)<sup>6</sup> establece que *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocerán el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**”*, mientras que el mismo artículo 11 pero de la DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE (DADDH),<sup>7</sup> establece que *“Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, al vestido, **la vivienda** y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”*.

Por su parte, el artículo 34 (letra k) de la CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS,<sup>8</sup> establece que la *“**vivienda adecuada** para todos los sectores de la población”* es una de las

5 Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948.

6 Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por la República mediante Ley publicada en la Gaceta Oficial N° 2.146, Extraordinario, del 28 de enero de 1978.

7 Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948.

8 Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948, reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos o «Protocolo de Buenos Aires», suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria; reformada nuevamente por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos o «Protocolo de Cartagena de Indias», aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; posteriormente reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos o «Protocolo de Washington», aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y finalmente, modificada de nuevo por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos o «Protocolo de

metas para cuya consecución los Estados se comprometen a dedicar todos sus esfuerzos, con el fin de poder lograr los objetivos básicos del desarrollo enunciados en el encabezado de esa misma disposición, mientras que la DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO<sup>9</sup> establece en su Principio N° 4 que “*El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados*”.<sup>10</sup>

Ahora bien, basta acudir al tenor literal de estas disposiciones para apreciar que, además de brindarle un tratamiento tangencial al derecho a la vivienda, en los términos anunciados al inicio de esta sección y con ocasión de la regulación de otros derechos, ninguna de ellas contempla elementos o referencias claras y específicas, que nos permitan entender con precisión cuál es el contenido y alcance que debe atribuirse a ese dere-

---

Managua», adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

- 9 Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1959.
- 10 Cabe destacar que a las disposiciones contenidas en los instrumentos citados en el texto, se suman el contenido de otras declaraciones, recomendaciones y pronunciamientos formulados a través de otros instrumentos, tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas, convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950; el CONVENIO N° 117 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), emitido en el marco de la reunión celebrada en Ginebra el 22 de junio de 1962; la CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965; la DECLARACIÓN SOBRE EL PROGRESO Y EL DESARROLLO SOCIAL, proclamada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución N° 2542 (XXIV) del 11 de diciembre de 1969; la DECLARACIÓN DE VANCOUVER SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, aprobada en la Primera Convención de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en la ciudad de Vancouver, Canadá, en 1976; la DECLARACIÓN DE ESTAMBUL SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, emitida en el marco de la Segunda Convención de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en la ciudad de Estambul, Turquía, del 3 al 14 de Junio de 1996; la DECLARACIÓN DE COPENHAGUE y el PROGRAMA DE ACCIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL (1995); la DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJÍN, aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en 1995, entre muchas otras.

cho, así como lo que cabe exigir específicamente al Estado y a la colectividad para la satisfacción del mismo. ¿Qué implica entonces la adecuada satisfacción de este derecho?; y más específicamente a los fines del tema que se aborda en el presente trabajo, ¿Debe conferirse irremisiblemente a esos fines propiedad plena sobre la vivienda al beneficiario de las que se construyan en el marco de programas asistenciales promovidos por el Estado en este ámbito?

Diferentes organizaciones e instituciones se han dado a la tarea de emitir opiniones y declaraciones destinadas a esclarecer, de cara al tenor de estos preceptos y a la experiencia de los Estados Parte, cuál es el contenido, elementos y alcance que cabe atribuir a este derecho en concreto.

Así, la Oficina del ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, en su Boletín Informativo N° 21, dedicado precisamente al derecho a una vivienda adecuada,<sup>11</sup> ha hecho referencia a lo que se denomina en dicho instrumento como algunas de las ideas erróneas más comunes acerca del contenido y alcance del derecho a la vivienda, señalando sobre el particular lo siguiente:

- **“El derecho a una vivienda adecuada NO exige que el Estado construya viviendas para toda la población.** Una de las ideas erróneas más frecuentes vinculadas al derecho a una vivienda adecuada es que requiere que el Estado construya viviendas para toda la población, y que las personas que carecen de vivienda puedan pedirla automáticamente al gobierno. Si bien la mayoría de los gobiernos participan en cierta medida en la construcción de viviendas, el derecho a una vivienda adecuada evidentemente no obliga al gobierno a construir el parque de viviendas para toda la nación.

---

11 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *El derecho a una vivienda adecuada*, Boletín informativo N° 21, Ginebra, abril de 2010.

En lugar de ello, el derecho a una vivienda adecuada comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, *prohibir los desalojos forzosos*, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, *asegurar la seguridad de tenencia* para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada. Estas medidas pueden requerir la intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos. Pueden aplicarse mediante un criterio propicio a la vivienda en el que el gobierno, en lugar de desempeñar el papel de proveedor de viviendas, se convierte en facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de la vivienda. Las Naciones Unidas han promovido desde 1988 políticas, estrategias y programas basados en dicho criterio, dentro del marco de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000.

En determinados casos, sin embargo, el Estado quizá tenga que proporcionar asistencia directa, incluida la vivienda o prestaciones para la vivienda, especialmente a las personas afectadas por desastres naturales o causados por el hombre y a los grupos más vulnerables de la sociedad. *En cambio, diversas medidas necesarias para garantizar el derecho a una vivienda adecuada sólo requieren que el gobierno se abstenga de ciertas prácticas o medidas.*

(...)

- **El derecho a una vivienda adecuada NO es lo mismo que el derecho a la propiedad.** A veces se cree que el derecho a una vivienda adecuada equivale a un derecho a la propiedad o al derecho de propiedad. Hay quienes también aducen que el derecho a una vivienda adecuada amenaza al derecho a la propiedad. El derecho a la propiedad está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos, tales

como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 d) v)) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 16 h)), aunque está ausente en los dos Pactos.

- *El derecho a una vivienda adecuada es más amplio que el derecho a la propiedad*, puesto que contempla derechos no vinculados con la propiedad y tiene como fin *asegurar que todas las personas, incluidas las que no son propietarias, tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad. La seguridad de la tenencia, que es la piedra angular del derecho a una vivienda adecuada,* puede adoptar diversas formas, entre ellas el alojamiento de alquiler, las viviendas cooperativas, los arrendamientos, la ocupación por los propietarios, el alojamiento de emergencia y los asentamientos improvisados. Como tal, no está limitada al otorgamiento de un título jurídico formal. Dada la amplia protección que brinda el derecho a una vivienda adecuada, prestar atención sólo al derecho a la propiedad podría en realidad conducir a la violación del derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo, mediante el desalojo forzoso de habitantes de tugurios situados en terrenos privados. Por otro lado, la protección del derecho a la propiedad podría ser fundamental para asegurar que ciertos grupos puedan disfrutar de su derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, el reconocimiento de la igualdad de derechos de los cónyuges a los bienes del hogar es con frecuencia un factor importante para asegurar que las mujeres tengan un acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada” (Énfasis añadido).

Por su parte, el COMITÉ DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC) de la ONU, a través de sus Observa-

ciones Generales N° 4 y N° 7,<sup>12</sup> se ha encargado de precisar con mayor detalle cuál es el contenido y alcance de este derecho, y luego de advertir que una *vivienda adecuada* implica “*contar con algo más que cuatro paredes y un techo*”, aclara que para ello deben satisfacerse una serie de condiciones o elementos tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda, entre los cuales destaca muy especialmente, a los fines que nos ocupan en el marco del presente estudio, el factor denominado comúnmente como la **SEGURIDAD DE LA TENENCIA** y la consecuente **protección contra el desalojo forzoso**, conforme al cual la vivienda no será “adecuada” si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad en cuanto a la tenencia, que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el *hostigamiento* y *otras amenazas*.

Específicamente sobre este elemento de la **seguridad de la tenencia**, de cara al contenido de las ya mencionadas Observaciones Generales N° 4 y N°7 del CDESC, se ha sostenido lo siguiente:

**“Una tenencia segura es la piedra de toque del derecho a una vivienda adecuada.** La tenencia puede adoptar diversas formas, desde el alquiler, público o privado, la vivienda en cooperativa, el arriendo o los asentamientos informales. Pero lo que distingue a un derecho de una simple concesión revocable o de una mercancía es la posibilidad de gozar de su objeto con una cierta certidumbre, esto es, **de una manera relativamente estable y con cierta inmunidad frente a alteracio-**

---

12 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS: *Observación General N° 4. El derecho humano a una vivienda adecuada* (Artículo 11 del Pacto). 1991. Documento E/1991/23. *Observación General N° 7. El derecho a una vivienda (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos*. 1997. Documento E/1999/22, anexo IV. Párrafo 8. Las observaciones generales son adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados sobre la base de la experiencia recogida. Brindan orientación especializada a los Estados sobre las obligaciones que les incumben en virtud de un tratado en particular.

nes arbitrarias en su goce provenientes del estado o del mercado.<sup>13</sup> (Énfasis añadido).

La seguridad jurídica es un elemento fundamental para todo ocupante: lo protege, entre otras cosas, contra hostigamientos, desalojos, expropiaciones y traslados arbitrarios, o contra aumentos súbitos o excesivos en los alquileres, introducidos por afán de ganancia, por especulación, o por razones que no reconozcan los derechos de los inquilinos. Adquiere una especial gravitación para algunos colectivos, como las mujeres, que pueden verse forzadas a abandonar sus viviendas a causa de situaciones de violencia doméstica o que son discriminadas en el acceso a un título jurídico estable sobre sus casas o tierras, lo que puede facilitar su desalojo, por ejemplo, en situaciones de disolución matrimonial o de muerte de sus maridos”.<sup>14</sup> (Énfasis añadido)

(...)

“Por último, es imprescindible para la satisfacción del derecho que las personas detenten seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, cualquiera que haya sido el título por el que accedieron a la misma, incluyendo la ocupación de tierra o propiedad. “A este aspecto, el Comité considera que las instancias de desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de

13 Pisarello, Gerardo: “Vivienda para todos: Un derecho en construcción”, en: A.A.V.V.: *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*”, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), San José, Costa Rica, 2004, pág. 266. Hace referencia al art. 6 del “Proyecto de Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda” (PCIDV), preparado por el entonces Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de Naciones Unidas, Rajindar Sachar, en 1994. Doc. ONU, E/ CN. 4/Sub.2/1994/20.

14 Ib. ídem. Remite el autor en cuanto a este punto al estudio denominado *Women and Housing Rights*, Center On Housing Rights and Eviction (COHRE), Ginebra, 2000, pp. 9 y ss.

conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.”<sup>15</sup> (Énfasis añadido).

Debe aclararse que por desalojo forzoso debe entenderse “el hecho de hacer salir a las personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios adecuados de protección legal o de otra índole, ni permitirles su acceso a ellos”. Así lo especifica el Comité DESC en la Observación General No. 7, párrafo 3. La misma Observación General especifica también que no se consideran prohibidos aquellos desalojos efectuados por causas legales -por ejemplo, la falta de pago del alquiler por tiempo prolongado- y de un modo compatible con los instrumentos de derechos humanos. Esto quiere decir, que **la causa que posibilite el desalojo debe estar especificada con detalle en la ley y debe ser compatible con los objetivos y propósitos de los instrumentos de derechos humanos y atender a los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad.** Además, dado que, como en relación a cualquier otro derecho, los Estados deben garantizar la protección judicial del derecho a la vivienda, deberá existir la posibilidad de un proceso legal -con las debidas garantías-,

---

15 Cfr. *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Sistema Universal y Sistema Interamericano)*, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, con el apoyo de la AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, San José, Costa Rica, 2008, pág. 207. Se indica en el texto que la referencia a la Observación General del Comité fue tomada de: Comité DESC. Observación General No. 4. *El derecho a una vivienda adecuada* (párr. 1 del artículo 11 del Pacto). 6º período de sesiones. Documento E/1992/23, párr. 18. También se indica que en forma coincidente se ha pronunciado el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada (Cfr. Informe del Sr. Miloon Kothari, Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, de 14 de marzo de 2006. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2006/41, párr. 31).

previo al desalojo en el que pueda discutirse la procedencia del mismo.<sup>16</sup>

Luego, atendiendo a los términos en los cuales se ha brindado tratamiento al tema en distintos instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, así como a los pronunciamientos e interpretaciones emitidos por diferentes organizaciones de cara a esos instrumentos, podemos extraer con carácter general y especialmente a los fines que nos ocupan en el presente estudio, las siguientes premisas preliminares en cuanto al contenido y alcance que suele atribuirse a este derecho:

- El derecho a la vivienda no ha sido objeto de tratamiento singularizado, específico y concreto en disposiciones contenidas en tratados o instrumentos internacionales, destinadas a brindarle reconocimiento o consagración singularmente y de manera individualizada, sino tangencialmente, con ocasión del reconocimiento de otros derechos, como el de tener un nivel de vida adecuado;
- El derecho a una vivienda adecuada no implica que el Estado construya viviendas para toda la población, o que las personas que carecen de vivienda puedan pedirla automática y gratuitamente al Estado, y *es más amplio que el derecho a la propiedad*, pues tiene como fin *asegurar que todas las personas, incluidas las que no son propietarias, tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad*;
- *La seguridad en la tenencia* es la piedra angular para una adecuada satisfacción del derecho a la vivienda y no está limitada a la celebración de un contrato de compra-venta o a cualquier otra forma jurídica de transmisión

---

16 Ib. Ídem.

del derecho de propiedad, sino que puede alcanzarse a través de otras opciones en el plano jurídico, siempre que lo conferido no sea una *simple concesión revocable* sino un verdadero *derecho*, que atribuya indiscutiblemente, en términos claros, objetivos y sin ambigüedades, la posibilidad de gozar de su objeto con una cierta certidumbre; esto es, de una manera relativamente estable y con cierta inmunidad frente a alteraciones arbitrarias en su goce.

Pues bien, como tendremos ocasión de ver a continuación, la tradición normativa venezolana en esta materia venía guardando bastante consonancia con el tratamiento de la cuestión en el ámbito del Derecho Internacional de los derechos humanos, al menos hasta la aparición en escena de los distintos instrumentos destinados a regular jurídicamente el funcionamiento del programa social cuyo análisis nos ocupa en esta ocasión, llegando varios de los primeros textos dictados al efecto –en muy buena medida– a mostrarse incluso más proclives al conferimiento a estos fines de *propiedad plena* a los beneficiarios de programas gubernamentales en materia de vivienda, sin descartar el uso de otras figuras como el comodato, el arrendamiento y la enfiteusis.

### III. EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN EL DERECHO VENEZOLANO

Ciertamente, antes de la puesta en marcha de este específico programa asistencial y de la entrada en vigor de los instrumentos normativos encargados de ordenar su funcionamiento, otros textos legales se habían venido encargando de regular, a lo largo de la evolución del Derecho positivo venezolano en esta materia, lo concerniente a la acción del Estado en el ámbito de la vivienda.

## 1. La previsión constitucional del derecho a la vivienda. El uso a esos fines de la expresión “adquisición” y “patrimonio familiar”

En efecto, luego de iniciativas más antiguas, como la creación del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS en 1874 y del BANCO OBRERO mediante Ley del 29 de enero de 1928, lo cierto es que el reconocimiento expreso, específico y singularizado del *derecho a la vivienda* a nivel constitucional, o más bien de la acción pública en esta materia como un compromiso o cometido a cargo del Estado, tuvo su fugaz debut en el Texto Fundamental de 1947 (artículo 52),<sup>17</sup> omitiéndose luego toda referencia al respecto en el Texto de 1953, para aparecer nuevamente en el artículo 73 de la Constitución venezolana de 1961, cuando al atribuirse al Estado el compromiso o cometido de proteger a la familia como célula fundamental de la sociedad y de velar por el mejoramiento de su situación moral y económica, se afirmó categóricamente que “La ley protegerá el matrimonio, la organización del **PATRIMONIO FAMILIAR inembargable y proveerá lo conducente para facilitar a cada familia la “ADQUISICIÓN” de vivienda cómoda e higiénica**” (Énfasis añadido).

Conviene desde ya llamar la atención en torno al uso a estos fines de la expresión “**ADQUISICIÓN**”, directamente a nivel constitucional, pues como veremos más adelante, más allá del resultado o balance real que arroje el desempeño o la actuación oficial en el marco de programas de este tipo, algunos de los diferentes instrumentos de rango legal encargados

---

17 “Artículo 52.- Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se derive. El Estado establecerá, en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y *fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicas débiles*”. El texto de la Constitución de 1947, al igual que el del resto de los Textos Fundamentales dictados a lo largo de la evolución normativa venezolana en esta materia, ha sido tomado de Brewer-Carías, Allan: *Las Constituciones de Venezuela* (2 Tomos), Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Tercera Edición), Caracas, 2008, Tomo II, página 1. 311.

de desarrollar ese compromiso o cometido atribuido al Estado por el artículo 73 del Texto Fundamental de 1961, cuando no hablaron directamente de *venta* en plena propiedad, hicieron uso de esa misma expresión "*ADQUISICIÓN*" para referirse a una de las modalidades de la acción pública en materia de vivienda, que implicaba atribución al beneficiario de la titularidad del *derecho de propiedad plena* sobre la unidad o inmueble correspondiente.

A ello se suma el uso de esa otra expresión *patrimonio familiar*, como un elemento adicional que podría abonar a favor de considerar que ése venía siendo el alcance con el cual el Estado venezolano había venido asumiendo -principal, aunque no exclusivamente- los efectos de su acción en el ámbito de la política social en materia de vivienda, priorizando la atribución al beneficiario de la titularidad de derecho de propiedad plena frente a otras formas distintas, igualmente previstas a nivel legal, como el *arrendamiento*, el *comodato* e incluso la *enfiteusis*.

De manera, pues, que sin descartar el uso de otras figuras jurídicas para atribuir al beneficiario de programas oficiales en esta materia el derecho a hacer uso de la vivienda asignada, cabe considerar que el régimen jurídico encargado de regular la acción pública del Estado en este ámbito (vivienda), se había venido mostrado especialmente proclive a la atribución a esos fines de un derecho de propiedad plena.

## **2. Desarrollo legal de estos preceptos. La venta en plena propiedad como uno de los mecanismos, junto a otros, para satisfacer el derecho a la vivienda. Previsión de límites razonables a la disposición**

Ciertamente, fue en desarrollo de ese artículo 73 de la Constitución venezolana de 1961, que se dictaron algunos de los principales instrumentos normativos de rango legal encargados de regular el cumplimiento o ejecución de ese compromiso

o cometido estatal previsto constitucionalmente en materia de vivienda, mereciendo destacarse entre ellos el DECRETO-LEY N° 908, dictado por el Presidente de la República el 13 de mayo de 1975 y contentivo de la LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI),<sup>18</sup> como instituto autónomo resultante de la transformación del antiguo (y también instituto autónomo) BANCO OBRERO, atribuyéndose ahora a este nuevo ente el rol de organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, encargado de atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional calificara como sujeto de protección especial en la dotación de vivienda (artículos 1 y 2).

Pues bien, al regular lo concerniente a las operaciones que podía llevar a cabo para el cumplimiento de su objeto, los artículos 13 (numerales 1 y 3) y 14 de este instrumento establecieron expresamente que el INAVI podía dar en "VENTA" (al contado o a plazo), en "ARRENDAMIENTO" (puro y simple o con opción a compra), en "COMODATO" o en "ENFITEUISIS", los inmuebles de su propiedad que construyera o adquiriera en el marco de los programas en materia de vivienda, precisando que los beneficiarios de los mismos sólo podían ser personas que no poseyeran "VIVIENDA PROPIA" y que reunieran las demás condiciones que estableciera el Reglamento de esa Ley, así como que ninguna persona podía adquirir más de una vivienda en el marco de este tipo de programas, la cual debía ser destinada exclusivamente a servir de habitación para el adquirente y su familia, de manera que la adquisición de otra vivienda por parte del beneficiario -por cualquier título- implicaba la terminación del contrato que hubiera sido celebrado por él con el Instituto (artículo 15).

---

18 Publicado en la Gaceta Oficial N° 1.746, Extraordinario, del 23 de mayo de 1975. Cabe destacar que la supresión de este instituto fue declarada formalmente mediante Decreto Ley N° 1.347, del 24 de octubre de 2014, publicado en la Gaceta Oficial N° 40.526, de la misma fecha.

Justo en este punto, resulta sumamente importante destacar que uno de los aspectos que ocupó especialmente la atención de la normativa dictada para regular la ejecución de la acción pública en materia de vivienda, fue la necesidad de adoptar medidas dirigidas a lograr que las unidades asignadas en venta, arrendamiento, comodato o enfiteusis a los beneficiarios de los programas públicos, fueran destinadas a satisfacer efectivamente las necesidades habitacionales del beneficiario, imponiendo a esos fines *límites razonables a la facultad de disponer*, pero no de manera indeterminada o ambigua, sino mediante la consagración expresa a nivel legal de mecanismos cuya ejecución implicara la aplicación de *criterios objetivos*, cónsonos con las más elementales exigencias derivadas del principio de *seguridad en la tenencia*, como factor clave para una adecuada satisfacción del derecho a la vivienda, guardando además respeto y consonancia con la condición jurídica atribuida al beneficiario en cada uno de estos casos (propietario, arrendatario, comodatario o enfiteuta), sin disminuirla o atentar contra su solidez y contundencia.

Así, en el caso de viviendas dadas en *venta* al beneficiario, lejos de privarlo del atributo de *disposición* inherente a todo propietario, la ley mantuvo respeto y reconocimiento pleno de su condición de tal, pero contempló en su artículo 16 un *derecho de preferencia* en favor del INAVI para que, en caso de que el propietario quisiera disponer de su inmuebles dentro de los 25 años siguientes a la fecha de celebración del contrato de compraventa con el Instituto, debía ofrecerlo primero en venta al mismo, para que dentro de los 90 días siguientes a la notificación de esa intención de vender, el INAVI manifestara a su vez si ejercía su derecho de readquirir el inmueble en cuestión, o en caso contrario, emitiera la constancia escrita expresando que no ejercería ese derecho preferente, constancia esta que de conformidad con el artículo 17, constituía un requisito indispensable para que los Registradores pudieran protocolizar contratos que implicaran la disposición del inmueble dentro

del plazo de vigencia del derecho preferente previsto en el artículo 16.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 53 de la Ley sustrajo las viviendas vendidas por el instituto en el marco de sus programas sociales de cualquier posibilidad de ejecución judicial por parte de terceros, mientras los adquirentes mantuvieran obligaciones pendientes con el mismo, relativas al inmueble vendido para ser destinado a vivienda del beneficiario.

Por otra parte, y en sintonía con esta misma preocupación, los artículos 47 y 48 de la Ley contemplaron un procedimiento judicial breve y expedito para poder practicar la desocupación de los inmuebles propiedad del INAVI o administrados por dicho instituto, cuando fueren ocupados por personas distintas a aquellas a las cuales les hubiere sido adjudicado el uso de los mismos por cualquier de las modalidades permitidas por la propia Ley (arrendamiento puro y simple, comodato o enfiteusis).

Finalmente, el artículo 45 de este texto estableció que todo aquel que especulara con bienes muebles o inmuebles que hubieren sido adquiridos del Instituto en el marco de programas sociales en materia de vivienda, sería considerado reo del delito previsto en los artículos 1 y 2 de la LEY CONTRA EL ACAPARAMIENTO Y LA ESPECULACIÓN.

Ahora bien, en septiembre de 1989, junto a la LEY DE PROTECCIÓN AL DEUDOR HIPOTECARIO, fue sancionada la LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL,<sup>19</sup> cuyo contenido vino a complementar las disposiciones de la LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI), preservando su vigencia y estableciendo un régimen jurídico destinado a fijar las bases para el desarrollo de una política habitacional de mediano y largo plazo, que le diera

---

19 Publicada en la Gaceta Oficial N° 4.124, Extraordinario, del 14 de septiembre de 1989.

continuidad y coherencia a las acciones emprendidas tanto por el sector público como por el sector privado en esta materia (artículo 1º), pero con especial énfasis en lo atinente a la creación y regulación de un sistema de *ahorro habitacional* para el financiamiento y manejo de recursos destinados a la ejecución de programas en materia de vivienda.

Fueron varias las disposiciones de esta Ley que siguieron haciendo referencias reiteradas a la *compra venta* y al uso de la expresión "*adquisición*", para indicar la condición en la cual les eran adjudicadas las viviendas a los beneficiarios de los programas oficiales en esta materia,<sup>20</sup> claramente indicativas de la preservación de esa tendencia favorecedora al otorgamiento del derecho de *propiedad plena*, sin descartar el uso de otras figuras como el arrendamiento.<sup>21</sup>

Luego de la entrada en vigor de la LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE 1997,<sup>22</sup> fue dictado el DECRETO N° 2.992 con rango y fuerza de LEY QUE REGULA EL SUBSISTEMA DE VIVIENDA Y POLÍTICA HABITACIONAL,<sup>23</sup> el cual, a pesar de derogar y sustituir el régimen jurídico previsto en la LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL, no sólo reiteró igualmente en varias disposiciones esas referencias claras a la *compra venta* y al uso de la expresión "*adquisición*" (artículo 8, numeral 3), sino que adicional-

---

20 Ver, en tal sentido, los artículos 8, 14, 20 (literales a, b y Parágrafo Primero), 22 (literales a y c), 34 (literales a y c), 38, 39, 40 y 67 de esa primera LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL.

21 Cabe destacar que esta Ley fue reformada posteriormente mediante Decreto-Ley N° 3.270, dictado por el Presidente de la República el 30 de noviembre de 1993 y publicada en la Gaceta Oficial N° 4.659, Extraordinario, del 15 de diciembre del mismo año, manteniendo coherencia con su predecesora en lo atinente a la inclusión en varias disposiciones de referencias claras a la compra venta y a la adquisición de viviendas por parte de los beneficiarios, indicativas de la preservación de esa tendencia favorecedora al otorgamiento del derecho de propiedad plena, junto con el uso de otras figuras como el arrendamiento.

22 Publicada en la Gaceta Oficial N° 5.199, Extraordinario, del 30 de diciembre de 1997.

23 Publicada en la Gaceta Oficial N° 36.575, del 5 de noviembre de 1998.

mente y en términos similares a como ya lo había hecho la LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI), también contempló medidas dirigidas a lograr que las unidades asignadas a los beneficiarios de los programas públicos puestos en marcha por el Estado, fueran destinadas a satisfacer efectivamente las necesidades habitacionales del beneficiario, pero guardando respecto a las exigencias derivadas del principio de seguridad en la tenencia, como factor clave para una adecuada satisfacción del derecho a la vivienda.

Ciertamente, luego de establecer en su artículo 13 un subsidio directo a la demanda de vivienda, a ser entregado a la familia en dinero, con el fin de complementar el valor de la solución habitacional comprendida dentro del programa previsto en el numeral 3 del artículo 8 (producción, "adquisición", arrendamiento, mejoramiento y ampliación de soluciones habitacionales), sin obligación inicial de restitución, el Parágrafo Único del artículo 15 de esta Ley dispuso expresamente que los afiliados que hubieran recibido ese subsidio y que enajenaran la solución habitacional dentro de los primeros cinco (5) años de su obtención, estaban obligados a reembolsar la totalidad del subsidio directo recibido, salvo que el afiliado se viese obligado a cambiar su residencia a otra ciudad, en cuyo caso podía vender su vivienda y optar de inmediato a una nueva solución habitacional, pero sin derecho a disfrutar de un nuevo subsidio.

En sintonía con este tipo de limitaciones, el artículo 45 de esta misma Ley dispuso la creación de la denominada hipoteca legal habitacional, para gravar con ella los inmuebles que fueren adquiridos por los afiliados mediante alguna de las modalidades crediticias previstas en dicho instrumento, precisando en su artículo 47 que el inmueble objeto de este tipo de garantía real hipotecaria especial, quedaba afecto a un patrimonio separado, excluido de la prenda común de los acreedores restantes del deudor del crédito, y prohibiendo su enajenación hasta que el préstamo otorgado conforme a sus

disposiciones no hubiere sido cancelado. Obviamente, se trata del diseño de medidas dirigidas a imponer límites razonables a la facultad de disponer, pero no de manera indeterminada o ambigua, sino mediante mecanismos que responden a criterios objetivos, cónsonos con las más elementales exigencias derivadas del principio de seguridad en la tenencia.

### 3. El derecho a la vivienda en el Texto Fundamental de 1999 y su posterior desarrollo a nivel legal

Con la entrada en vigencia del Texto Fundamental de 1999, la disposición encargada de consagrar el derecho a la vivienda sufrió modificaciones en su redacción, quedando establecido ese derecho ahora en los siguientes términos:

**“Artículo 82.-** Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, 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.

El 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 (Énfasis añadido).

Ya bajo la vigencia de esta nueva disposición constitucional fue dictada una nueva LEY QUE REGULA EL SUBSISTEMA DE VIVIENDA Y POLÍTICA HABITACIONAL,<sup>24</sup> en la cual, a pesar de la supresión de la expresión “adquisición” en el numeral 3 de su artículo 6, al describir los programas o formas de ejecución comprendidos

---

24 Publicada en la Gaceta Oficial N° 37.066, del 30 de octubre de 2000.

dentro de la asistencia habitacional,<sup>25</sup> se contemplaron otras disposiciones que reiteraron alusiones directas a la adquisición en propiedad de unidades habitacionales, preservándose básicamente en los mismos términos previstos en su predecesora, la consagración de varios mecanismos como el subsidio directo (artículo 27) y la consecuente obligación de reintegro del mismo en caso de enajenación del inmueble dentro de los primeros cinco (5) años de su obtención (artículo 29, Parágrafo Único),<sup>26</sup> así como la consagración de la denominada hipoteca legal habitacional (artículo 62) y la consideración de los inmuebles gravados con ella como patrimonio separado (artículo 64).

Posteriormente, este texto legal fue derogado y sustituido por la LEY DEL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT,<sup>27</sup> que reformada luego parcialmente en 2 ocasiones,<sup>28</sup> sigue siendo el texto vigente en esta materia a la fecha en la cual se escribe el presente trabajo, en cuyo artículo 1° se indica expresamente que el régimen previsto en ella está “orientado a la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda, que privilegia el acceso y

25 De conformidad con lo establecido en el artículo 8 (numeral 3) de la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional de 1998, uno de los programas habitacionales comprendidos dentro de la asistencia habitacional en materia de vivienda, estaba dado por la “producción, adquisición, arrendamiento, mejoramiento y ampliación de soluciones habitacionales”. La nueva LEY QUE REGULA EL SUBSISTEMA DE VIVIENDA Y POLÍTICA HABITACIONAL DE 2000 suprimió toda referencia a la adquisición en esa disposición, contemplando ahora en el numeral 3 de su artículo 6 simplemente a la “producción de nuevas viviendas”.

26 Cabe precisar que de conformidad con el Parágrafo Único del artículo 29 de esta nueva LEY QUE REGULA EL SUBSISTEMA DE VIVIENDA Y POLÍTICA HABITACIONAL DE 2000, además del reintegro del subsidio directo en caso de venta anticipada, se le confirió a los ejecutores la primera opción para readquirir en estos casos las viviendas que hubieren sido adquiridas con tales subsidios.

27 Publicada inicialmente en la Gaceta Oficial N° 38.182, del 9 de mayo de 2005, reimpresa por error material en la Gaceta Oficial N° 38.204, del 8 de junio de ese mismo año.

28 La primera de esas reformas parciales fue publicada en la Gaceta Oficial N° 38.591, del 26 de diciembre de 2006, mientras que la segunda fue publicada en la Gaceta Oficial N° 5.8567, Extraordinario, del 28 de diciembre de 2007.

***seguridad en la tenencia de la tierra, adquisición, construcción, autoconstrucción, liberación de hipoteca, sustitución, restitución, reparación, remodelación y ampliación de la vivienda, servicios básicos esenciales, urbanismo, habitabilidad, y los medios que permitan la PROPIEDAD de una vivienda digna para la población, dando prioridad a las familias de escasos recursos, en correspondencia con la cultura de las comunidades”*** (Énfasis añadido).

Y al igual que lo venían haciendo anteriores textos en esta materia, aunque con menor recurrencia e intensidad, esta nueva Ley no sólo contempló disposiciones en materia de créditos hipotecarios y de asistencia crediticia, indicativas de que la atribución en plena propiedad de la unidad habitacional correspondiente, es una de las formas previstas para dar adecuada satisfacción al derecho a la vivienda, definido ahora expresamente en su artículo 12, sino que también reiteró la regulación sobre otorgamiento del *subsidio directo* (artículos 254 y 255), suprimiendo la fijación del límite temporal de cinco (5) años a los fines del reintegro y exigiendo la presentación ante el Registro de la constancia de haberlo hecho para poder enajenar, así como la *hipoteca legal* ahora a favor del BANCO NACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT (artículos 204 y 205).

Adicionalmente, junto a estos instrumentos destinados a regular la acción del Estado en el marco de programas sociales en materia de dotación de viviendas, cabe hacer mención, aunque sea muy brevemente, a otros textos como la LEY ESPECIAL DE REGULARIZACIÓN INTEGRAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS POPULARES,<sup>29</sup> reformada posteriormente mediante el Decreto con rango, valor y fuerza de LEY ESPECIAL DE REGULARIZACIÓN INTEGRAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS Y PERIURBANOS,<sup>30</sup> la cual tiene por objeto (artículo 1º) “regular el proceso de la tenencia de la tierra en *posesión* de la población en los asentamientos urbanos o periurbanos consolidados, para el debido otorgamiento de los *títulos de adjudici-*

29 Publicada en la Gaceta Oficial N° 38.480, del 17 de julio de 2006.

30 Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.668, del 6 de mayo de 2011.

***cación en propiedad** de las tierras públicas y privadas, con el fin de contribuir a la satisfacción progresiva del derecho humano a la tierra a una vivienda digna y su hábitat sustentable y sostenible”.*

Al referirse a lo que inicialmente se denominó como **asentamientos urbanos populares**, calificados posteriormente por la última reforma a dicho texto como **asentamientos urbanos y periurbanos**, el artículo 3 del mencionado Decreto Ley los definió como “*áreas geográficas habitadas y consolidadas por la población, constituidas por viviendas que ocupan **tierras públicas o privadas**, determinados de forma integral e indivisible a partir de sus rasgos históricos, socioculturales, sus tradiciones y costumbres, aspectos económicos, físicos, geográficos, cuenten o no con servicios públicos básicos, así como el que no encontrándose en algunas de las condiciones antes descritas, ameriten un tratamiento especial, **siendo sus habitantes poseedores de la tierra y no se les ha reconocido su derecho a obtener los respectivos títulos de adjudicación en propiedad**” (Énfasis añadido).*

A esos fines, tanto la LEY ESPECIAL DE REGULARIZACIÓN INTEGRAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS POPULARES, como el posterior Decreto Ley de reforma a la misma, dispuso que la comunidad que hace vida en el barrio o asentamiento popular correspondiente, debe organizarse mediante la constitución de los correspondientes **Comités de Tierras Urbanas** (artículo 6), los cuales tienen a su cargo, entre otras competencias, la elaboración de un Plan de Ordenación Urbano básico, contenido en la denominada **Carta de Barrio** (artículos 17 y 24), así como impulsar y coadyuvar en el proceso de regularización integral de la tenencia de la tierra urbana o periurbana.

Fue precisamente el citado Decreto Ley de reforma (artículo 34) el que dispuso la creación del INSTITUTO DE TIERRAS URBANAS (INTU), como ente del Ejecutivo Nacional al cual se atribuyó competencia no sólo para sustanciar y decidir el procedimiento de otorgamiento o revocatoria de los correspondientes

títulos de adjudicación en propiedad, cuando se trate de asentamientos consolidados sobre tierras públicas (artículo 36.19), sino incluso para declarar la prescripción adquisitiva especial, cuando se trate de asentamientos consolidados sobre tierras privadas (artículo 36.14), a diferencia de la solución que había adoptado inicialmente en esta materia la LEY ESPECIAL DE REGULARIZACIÓN INTEGRAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS POPULARES (artículos 50, 51 y 52), que guardando coherencia y debido respeto al derecho fundamental al debido proceso y al juez natural previstos constitucionalmente, reservaba la emisión de esa declaratoria al Poder Judicial, ordenando aplicar el procedimiento breve previsto en el Título XII del Libro IV del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

Hasta aquí, pues, una aproximación muy general al tratamiento del derecho a la vivienda en los textos legales generales encargados de brindar atención normativa a este tema en el ámbito del Derecho positivo interno venezolano, antes del lanzamiento del programa gubernamental cuyo análisis nos ocupa en esta ocasión.

En términos generales y más allá del resultado que arroje la gestión real del Estado en el marco de programas de este tipo, se puede afirmar que el otorgamiento de plena propiedad a los beneficiarios sobre unidades habitacionales construidas o adquiridas en el marco de programas sociales desarrollados por el Estado en materia de vivienda, ha venido siendo una de las modalidades establecida en estos instrumentos para dar satisfacción a ese derecho, sin descartar el uso de otras figuras como el arrendamiento, el comodato y la enfiteusis, siendo posible quizás identificar en ellos, sobre todo en los primeros tiempos, una tendencia incluso más proclive o favorable a la atribución de plena propiedad a los beneficiarios sobre sus viviendas como opción prevalente, frente a lo que revela el tratamiento del tema en el ámbito del Derecho Internacional de los derechos humanos.

Asimismo, puede apreciarse en estos textos que a los fines de lograr que los beneficiarios de unidades habitacionales adjudicadas en el marco de programas oficiales en esta materia, las destinaran efectivamente a la satisfacción de sus necesidades de vivienda, se contemplaron mecanismos que, sin desnaturalizar la condición de propietario pleno atribuida al beneficiario, impusiera ciertos límites o condicionantes al ejercicio por ellos de la facultad de disposición, pero no de manera indeterminada o ambigua, sino mediante mecanismos que respondían a criterios objetivos, cónsonos con las más elementales exigencias derivadas del principio de seguridad en la tenencia.

Finalmente, en lo relacionado con la adquisición forzosa por parte del Estado de inmuebles o terrenos destinados a construir soluciones habitacionales en el marco de programas sociales en materia de vivienda, cabe destacar que a excepción del ya comentado Decreto con rango, valor y fuerza de LEY ESPECIAL DE REGULARIZACIÓN INTEGRAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS Y PERIURBANOS (en lo que respecta a esa insólita e inconstitucional atribución de competencia a la Administración para la declaratoria de usucapión o prescripción adquisitiva, en el caso de asentamientos populares consolidados sobre terrenos privados), ninguno de estos textos contempló un régimen jurídico especial a esos fines, resultando evidente y clara la aplicación a tales efectos del régimen jurídico general previsto en la legislación ordinaria sobre expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

Es, pues, bajo el panorama normativo contemplado en estos textos que hizo su aparición entre nosotros el programa social denominado GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA.

#### IV. APROXIMACIÓN AL MARCO JURÍDICO LEGAL DE LA GMVV

Aunque el lanzamiento oficial de la GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA fue ampliamente reseñado por distintos medios de comunicación social durante el mes de abril de 2011,<sup>31</sup> lo cierto es que el primer texto legal encargado de regular la puesta en práctica del mismo entró en vigor el 29 de enero de ese año, con la promulgación del Decreto N° 8.005 con rango, valor y fuerza de LEY ORGÁNICA DE EMERGENCIA DE TERRENOS Y VIVIENDA (DLOETV).<sup>32</sup>

##### 1. La Ley Orgánica de Emergencia de Terrenos y Viviendas como texto cardinal de este régimen

Ciertamente, el DLOETV fue el primero de los textos normativos de rango legal sancionados para establecer el régimen jurídico general encargado de regular la acción del Estado en el marco de este programa social o asistencial especial en materia de viviendas.

De cara a este instrumento, lo primero que cabe destacar es que, desde su inicio, tanto el propio programa como el régimen jurídico encargado de regular su funcionamiento, fueron concebidos con *carácter excepcional o extraordinario*,

---

31 A pesar que ya a principios del año 2011 el Presidente de la República venía anunciando el lanzamiento de este programa social, de cara a los efectos negativos generados en diversas regiones del país por intensas lluvias vividas fundamentalmente durante el mes de diciembre de 2010, lo cierto es que el lanzamiento oficial de la GMVV fue anunciado el 30 de abril de 2011. Ver en tal sentido, entre muchos otros medios que reseñaron este lanzamiento, lo recogido por el Correo del Orinoco en: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/presidente-chavez-confirma-lanzamiento-gran-mision-vivienda-venezuela/>.

32 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.018, Extraordinario, del 29 de enero de 2011, dictado con fundamento en lo establecido por la Ley que autorizó al Presidente de la República para dictar Decretos con rango, valor y fuerza de Ley en las materias indicadas en dicho instrumento, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.009, Extraordinario, del 17 de diciembre de 2010.

preservándose la vigencia del régimen general previsto tanto en la LEY DEL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT como en otros textos, para regular la acción ordinaria del Estado en materia de vivienda.

Así lo revela claramente la exposición de motivos de este instrumento, al señalar expresamente que el mismo tiene “*como finalidad activar un conjunto de **mecanismos extraordinarios** a ser dirigidos por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en coordinación con otros entes del Estado Social del Poder Popular y del ámbito privado, **con el objeto 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. Todo ello **agravado por las inclemencias del cambio climático, que se han manifestado recientemente, y cuyos terribles impactos han causado, no sólo grandes devastaciones en los barrios construidos en zonas inestables de las áreas urbanas, sino también, inmensas inundaciones en las zonas rurales del país, generando situaciones de riesgo, así como, terribles estados de angustia, temor y zozobra en millones de venezolanos y venezolanas**” (Énfasis añadido).*

Ahora bien, siguiendo el enfoque anunciado al inicio de este trabajo, corresponde abordar el contenido de este texto legal para analizar cuál ha sido el tratamiento que ha recibido el derecho de propiedad, tanto desde la perspectiva de los titulares de inmuebles o terrenos afectados por actuaciones de distintos órganos y entes públicos, para destinarlos a la ejecución de edificaciones en el marco de este programa social, como desde la óptica de la situación jurídica en la cual quedan los beneficiarios finales o adjudicatarios de unidades habitacionales.

## 2. El régimen jurídico especial previsto en este texto para la privación coactiva de la propiedad sobre terrenos o inmuebles destinados a la construcción de viviendas

Ya se ha dicho que bajo la vigencia del régimen general encargado de regular la acción del Estado en materia de vivienda, en ausencia de disposiciones especiales sobre el particular, cualquiera actuación del Poder Público destinada a privar coactivamente a los particulares de la titularidad del derecho de propiedad sobre inmuebles o terrenos requeridos para la construcción de viviendas, está sometida irremisiblemente al régimen jurídico previsto en la LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA O SOCIAL (LECUPS),<sup>33</sup> conforme al cual, en cumplimiento de las exigencias derivadas de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 de la Constitución, resulta indispensable que el tipo de obra a ser ejecutada haya sido declarado previamente, con carácter abstracto y general y sólo mediante Ley formal, como de *utilidad pública*; así como que posteriormente, luego de la realización de los estudios correspondientes y del planteamiento real de la obra a ser ejecutada, cuyos resultados consten tanto en la respectiva memoria descriptiva como en los planos correspondientes, se dicte el *decreto de afectación* en el cual se identifique cuál o cuáles son los bienes requeridos para la construcción o ejecución de la obra; cumplido lo cual resulta obligatorio agotar los esfuerzos para alcanzar un *arreglo amigable* o transacción extrajudicial, que evite el inicio y sustanciación del correspondiente *juicio expropiatorio*, al cual deberá acudir inevitablemente en caso de resultar imposible la celebración de dicho acuerdo, siendo únicamente en ese caso, con la emisión de la decisión judicial definitiva que ponga fin a dicho proceso y el previo pago de la *justa indemnización* al propietario, que se producirá finalmente la privación coactiva de su derecho de

---

33 Publicada en la Gaceta Oficial N° 37.475, del 1° de julio de 2002.

propiedad sobre el inmueble o terreno requerido para la ejecución de la obra.

Pues bien, sucede que una de las novedades que introduce este nuevo texto legal, frente al régimen jurídico general en materia de vivienda con el cual convive, es la consagración de un régimen jurídico especial en materia de privación coactiva del derecho de propiedad sobre los inmuebles o terrenos a ser destinados para la ejecución de obras en el marco de este programa.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 (numeral 3) del DLOETV, corresponde al Ejecutivo Nacional dictar *Decretos de creación de Áreas Vitales de Viviendas y Residencias (AVIVIR)*, en las cuales el Estado procederá a reordenar integralmente la distribución y uso del espacio, sea éste urbano o rural, para destinarlo en prioridad y con urgencia a la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares de micro comunidades, pequeños barrios, grandes barrios o nuevas ciudades, precisando esa misma norma que en las zonas que hayan sido decretadas como áreas AVIVIR, el Estado no permitirá la existencia de inmuebles no residenciales o terrenos abandonados, ociosos, subutilizados o de uso inapropiado, que presenten condiciones y potencial para cumplir con el objetivo de esa Ley, a lo cual agrega esa misma disposición que la competencia para establecer las categorías mencionadas en ese mismo numeral, será exclusivamente del organismo debidamente calificado y con carácter nacional, que el Ejecutivo Nacional cree mediante Decreto.

A esos fines, el artículo 5 del mismo DLOETV indica expresamente que se *"DECLARARÁN"* (sic) de utilidad pública, interés social e importancia estratégica, los inmuebles no residenciales, así como los *terrenos urbanos o rurales abandonados, ociosos o subutilizados o sobre los cuales exista un uso inadecuado a los fines del poblamiento para el buen vivir de la población*, en las zonas que hayan sido decretadas formalmente

como Áreas Vitales de Viviendas y Residencias (AVIVIR), a lo cual agrega el artículo 9 de ese mismo instrumento normativo, que las tierras públicas o privadas aptas para la construcción de viviendas que estén en esas condiciones (ociosas, abandonadas o subutilizadas, o sobre las que exista un uso inadecuado a los fines del Poblamiento) y que estén ubicadas en una zona decretada formalmente por el Ejecutivo Nacional como Áreas Vitales de Viviendas y Residencias (AVIVIR), quedan afectadas a la construcción de viviendas.

Ahora bien, más allá de la radical alteración a la garantía de la reserva legal y al régimen jurídico general para la ordenación del territorio y para la ordenación urbanística que encierra la creación por decreto de estas áreas AVIVIR, así como la afectación para la construcción de viviendas de los terrenos o inmuebles ubicados físicamente en el ámbito de estas áreas y que se encuentren abandonados, ociosos, subutilizados o con un uso inapropiado a los fines del poblamiento, lo cierto es que nada establece el propio DLOETV en cuanto a cuál es el órgano o ente competente para declarar formalmente que un determinado inmueble o terreno se encuentra en esas condiciones, ni los parámetros que deben tenerse en cuenta a esos fines o los detalles del procedimiento que debe sustanciarse para emitir un pronunciamiento en tal sentido.

Sin embargo, sucede que antes de la promulgación del DLOETV, había sido sancionada y promulgada ya la LEY DE TIERRAS URBANAS (LTU),<sup>34</sup> cuyo objeto, según su artículo 1º, es –precisamente– “regular la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, a los fines de establecer las bases del desarrollo urbano y la satisfacción progresiva del derecho a las viviendas dignas en las zonas urbanas”.

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de este instrumento, *se entiende por tierras urbanas sin uso, aptas*

---

34 Publicada en la Gaceta Oficial N° 5.933, Extraordinario, del 21 de octubre de 2009.

*para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, aquellas extensiones, ubicadas en áreas de las ciudades equipadas de servicios públicos, que se encuentren “abandonadas por sus propietarios”, “sin edificar” o “cualquier otra que así determine el Ejecutivo Nacional”, atribuyéndose en su artículo 7 la competencia para declarar una tierra urbana sin uso, al órgano o ente del Ejecutivo Nacional con competencia técnica para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, el cual, atendiendo a lo dispuesto por el Decreto con rango, valor y fuerza de LEY ESPECIAL DE REGULIZACIÓN INTEGRAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS Y PERIURBANOS (artículos 34 y siguientes), no es otro que el INSTITUTO DE TIERRAS URBANAS (INTU).*

Por su parte, los artículos 21 y siguientes de esta misma LTU, se encargan de regular cuál es el ***procedimiento*** que debe ser sustanciado por el INTU a esos fines, precisando en su artículo 29 que *“Si el procedimiento concluye con la declaratoria de tierra urbana sin uso, el Ejecutivo Nacional a través del órgano o ente con competencia técnica nacional para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, iniciará de inmediato los trámites de transmisión de la propiedad, pudiendo ocupar previamente las tierras, con la finalidad de efectuar los estudios del suelo o cualquier otra actividad relacionada con la ejecución de las obras que se hayan proyectado”.*

De manera, pues, que declarada como haya sido una determinada zona o área como AVIVIR, mediante la emisión del Decreto correspondiente, y sustanciado como haya sido el procedimiento administrativo previsto en la LTU respecto de un terreno o inmueble ubicado en el área así calificada, una vez emitido un acto jurídico formal en el cual se declare que ese inmueble o terreno se encuentra en esas condiciones (ocioso, abandonado, subutilizado o con un uso inadecuado a los fines del poblamiento), atendiendo tanto a lo establecido por los artículos 11 y 29 de la misma LTU, como a lo dispuesto por los artículos 28 al 33 del propio DLOTEV, lo procedente es realizar los estudios técnicos que permitan determinar si es viable la ejecución en dicho inmueble o terreno de soluciones

habitacionales, para lo cual se habilita al Ejecutivo Nacional a los fines de poder ordenar la **ocupación temporal** de dicho inmueble o terreno, mediante Resolución motivada que lo identifique, con precisa determinación de sus características, ubicación y extensión, ordenando el artículo 30 del DLOETV, para el caso en que tales estudios determinen que no es factible dar al terreno o inmueble el uso requerido a los fines de dicho instrumento, que sea devuelto a su propietario, con la correspondiente indemnización de daños, si hubiere lugar a ella.

Pero si los estudios correspondientes determinan que sí es factible dar al terreno o inmueble el uso requerido a los fines del DLOETV, el artículo 31 de dicho instrumento dispone que *“la Administración, para proceder a su adquisición, deberá agotar la vía de la **negociación amigable**, en virtud de lo cual, podrá celebrar su **compra-venta**, en forma directa e inmediata con éstos”*, a lo cual agrega el artículo 33 que de no obtenerse ningún resultado de la negociación amigable a la cual se contrae el artículo 31, si la ejecución de la obra ha sido calificada como de urgente realización, *“se dictará el Decreto ordenando la expropiación, **de acuerdo con el procedimiento aquí establecido**”* (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 34 del mismo DLOETV precisa que el justiprecio se determinará *con base en la tasa que establezca la normativa que se derive de su promulgación*, mientras que el artículo 3 (numeral 9) de este mismo instrumento atribuye competencia al Ejecutivo Nacional para *“Establecer parámetros y bandas de precios del metro cuadrado de terrenos y de construcción para vivienda de acuerdo con la estructura de costos y el interés social, para acabar con la especulación y la usura en materia de tierra, vivienda y hábitat”*.

Pues bien, atendiendo al contenido de esas disposiciones, fue promulgado el Decreto N° 9.050 con rango, valor y fuerza de LEY PARA LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE BIENES INMUEBLES EN LOS CASOS DE EXPROPIACIONES DE EMERGENCIA CON FINES DE POBLA-

MIENTO Y HABITABILIDAD,<sup>35</sup> en el cual se estableció (artículo 2) que el justiprecio del inmueble se determinará utilizando como base de cálculo el “último valor *de compra indicado en el respectivo documento de propiedad debidamente protocolizado*”,<sup>36</sup> actualizado mediante la aplicación de un factor de corrección, conformado por el promedio aritmético simple de las siguientes magnitudes, publicadas por el BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (artículo 3): a) la variación del índice nacional de precios al consumidor (INPC); b) La tasa de interés pasiva nominal de los depósitos a plazo superiores a noventa (90) días capitalizable mensual, y; c) La tasa de interés activa nominal promedio ponderada, prohibiendo expresamente considerar a esos fines “*el precio de mercado o el valor de mercado*”.

Finalmente, el artículo 35 de ese mismo texto, comprendido dentro del Título VIII, denominado DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE EMERGENCIA, dispone que “*Toda persona que considere afectados sus derechos e intereses como consecuencia de las medidas a que se refiere la presente normativa, o que estime que el justiprecio no se ajusta a los parámetros técnicos establecidos en la normativa que se derive de la promulgación de esta ley, podrá formular oposición ante el juez contencioso administrativo competente, de conformidad con el procedimiento de oposición previsto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, sin que tal oposición tenga el efecto de suspender la ejecución acordada*”, a lo cual agrega el artículo 36 que “*Una vez establecido el monto del justiprecio, la Administración lo consignará ante el juez contencioso administrativo competente, quien dictará inmediatamente la sentencia expropiatoria, declarando que los bienes objeto de las medidas, pasan*

35 Publicado en la Gaceta Oficial N° 39.945, del 15 de junio de 2012.

36 El artículo 2 de este instrumento precisa que “*En el supuesto que el documento protocolizado de compra-venta del inmueble, tenga data inferior a un (1) año para el momento del inicio del procedimiento de expropiación de emergencia, se considerará como base de cálculo, la penúltima transacción registrada*”, así como que “*En caso que el documento de propiedad no exprese el valor del inmueble, por tratarse de donación, herencia, cesión de derechos, sentencia judicial, u otra causa, se tomará como valor referencial y fecha para el cálculo del justiprecio, lo expresado en el último documento*”.

*al patrimonio de la Administración, libres de toda carga o gravamen”, precisando que “La sentencia constituirá el título de propiedad del bien, y deberá ser registrada ante la Oficina de Registro correspondiente”.*

*A. Las contravenciones e imprecisiones que revela este régimen jurídico respecto de las exigencias derivadas del derecho al debido proceso y de la garantía expropiatoria*

Como se ha indicado ya en anterior sección de este mismo trabajo, el cumplimiento de las exigencias derivadas de la garantía expropiatoria contemplada en el artículo 115 del Texto Fundamental, implica que el tipo de obra o actividad a ser ejecutada haya sido declarado previamente y sólo mediante Ley formal, con carácter abstracto y general, como de **utilidad pública**, así como que posteriormente, luego de la realización de los estudios correspondientes y del planteamiento real de la obra a ser ejecutada (cuyos resultados consten tanto en la respectiva memoria descriptiva como en los planos correspondientes), se identifique cuál es el bien o bienes que resultan aptos e idóneos para la ejecución de la obra o actividad de que se trate, siendo entonces cuando procede dictar el correspondiente **decreto de afectación**, en el cual se identifique con precisión el bien o bienes requeridos a esos fines, cumplido lo cual resulta obligatorio agotar los esfuerzos para alcanzar un **arreglo amigable**, que en modo alguno califica como compraventa (pues no rige plenamente la autonomía de la voluntad de ambas partes, ya que se trata de una adquisición forzosa), sino que responde a la estructura de una transacción extrajudicial, destinada a evitar el inicio y posterior sustanciación del correspondiente **juicio expropiatorio**, al cual deberá acudir inevitablemente en caso de resultar imposible la celebración de dicho acuerdo, siendo únicamente en ese caso, con la emisión de la decisión judicial definitiva que ponga fin a dicho proceso y el previo pago de una **justa indemnización** al propietario (que sustituya en su patrimonio el valor del bien expropiado, sin enriquecerlo ni empobrecerlo), que se producirá finalmente

la privación coactiva de su derecho de propiedad sobre el inmueble o terreno requerido para la ejecución de la obra.

Pues bien, al acudir a las disposiciones del DLOETV destinadas a contemplar ese régimen jurídico especial para la privación coactiva de la propiedad, al cual se califica expresamente en dicho texto como procedimiento de expropiación de emergencia, encontramos que son varias y de diferente entidad las contravenciones e imprecisiones que dicho régimen revela respecto a las más elementales exigencias derivadas de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 de la Constitución.

*a. Una equívoca e inconstitucional declaratoria de utilidad pública*

Ciertamente, en lo atinente a la primera fase del proceso, referida a la declaratoria de utilidad pública, saltan a la vista los términos en los cuales el artículo 5 del DLOETV ha pretendido dar cumplimiento a esta exigencia.

Lo primero que destaca en el texto de este precepto es que esa declaratoria no se formula en términos categóricos, indubitables y definitivos, usando el verbo en su tiempo presente (se declaran), sino en términos posibles o potenciales, haciendo uso a esos fines del verbo en tiempo futuro. Se "DECLARARÁN", es lo que dice literalmente el precepto, frente a lo cual cabe la pregunta: ¿Quién lo hará, cuando lo hará, por cuáles razones y por qué medio?, pues de conformidad con la más elemental exigencia derivada de la garantía expropiatoria en este campo, esa declaratoria sólo puede hacerse por LEY, en términos abstractos y generales, estando completamente vedado hacerlo mediante cualquier otro acto distinto (incluyendo Acuerdos dictados por los órganos que tienen a su cargo el ejercicio de

la función legislativa, mucho menos mediante Decreto dictado por el Ejecutivo).<sup>37</sup>

No se desconoce que en otros preceptos del propio DLOETV, parece asumirse que esa declaratoria de utilidad pública ya ha sido concretada por dicho instrumento. Así sucede específicamente con el artículo 27, en el cual se afirma *“Declaradas como han sido de utilidad pública las actuaciones que versan sobre el objeto de la presente Ley”*, frase que se reitera en términos similares en el texto del artículo 33.

Sin embargo, sucede que atendiendo al tenor literal del artículo 5 del DLOETV, no es cierto que en dicho precepto hayan sido ya efectivamente declaradas como de utilidad pública *“las actuaciones que versan sobre el objeto de la presente ley”*, pues lo único que literalmente se afirma en esa norma es que se **“DECLARARÁN”** (sic) como de utilidad pública *“los inmuebles no residenciales, así como, los terrenos urbanos o rurales abandonados, ociosos, subutilizados o sobre los que exista un uso Inadecuado a los fines del Poblamiento, para el buen vivir de la población en las Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR)”*.

Otro aspecto que cabe censurar en los términos de esta declaratoria es, precisamente, que ella está referida a una determinada categoría de ***bienes***; concretamente: *“los inmuebles no residenciales, así como, los terrenos urbanos o rurales abandonados, ociosos, subutilizados o sobre los que exista un uso Inadecuado a los fines del Poblamiento, para el buen vivir de la población en las Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR)”*, cuando en realidad, el objeto material sobre el cual ha de recaer una declaratoria de esta naturaleza (utilidad pública con fines expropia-

---

37 Ver, en tal sentido, GRAU FORTOUL, Gustavo Adolfo: *“Algunas reflexiones sobre la expropiación, como medio de privación coactiva de la propiedad”*, en A.A.VV.: *Cuestiones actuales del Derecho de la Empresa en Venezuela*, Colección de Estudios Jurídicos, GRAU, HERNÁNDEZ & MÓNACO, Caracas, 2006, p. 61 y siguientes.

torios), sólo puede estar referido a determinado tipo o categoría de **obras o actividades, en forma abstracta y general.**

Dicho de otro modo, lo que procede calificar o no como de utilidad pública o social, con fines expropiatorios, no son los bienes requeridos para construir un determinado tipo de obras o para realizar un determinado tipo de actividad. Esos bienes serán objeto de otro tipo de declaración jurídico formal, que se emite luego de haberse efectuado los estudios dirigidos a determinar, de manera concreta, específica e individualizada, cuál es el bien apto e idóneo para ejecutar la obra o actividad declaradas previamente como de utilidad pública, siendo entonces cuando procede, no declarar de utilidad pública ese bien, o incluso la categoría a la cual pertenece ese bien, sino la **afectación** de ese bien, mediante la emisión del respectivo Decreto de expropiación, que por oposición a la declaratoria de utilidad pública, como acto de contenido abstracto y general, se caracteriza precisamente por ser un acto de carácter y efectos particulares, singularizado y concreto.

Luego, lo que se **declara de utilidad pública** mediante Ley son determinados tipos o categorías de obras o actividades en general. Lo que se **afecta** mediante Decreto es un bien o un conjunto de bienes singularizados, concretos y claramente identificables, una vez se ha determinado que ellos son aptos para la ejecución de una obra o la realización una determinada actividad ya declarada previamente y mediante Ley como de utilidad pública. En esto también ofrece vicios la declaratoria contenida en el artículo 5 del DLOETV.

*b. Una subversión radical del procedimiento expropiatorio*

Otra de las contravenciones que revela este régimen jurídico especial previsto en el DLOETV respecto de las más elementales exigencias derivadas de la garantía expropiatoria y del derecho al debido proceso, consiste en la radical subversión o alteración del procedimiento expropiatorio en la cual

incurre el diseñado en este texto, calificado expresamente como de emergencia.

*a'. Ocupaciones administrativas, sin garantías y para la "ejecución inmediata" de la obra*

En efecto, comenzando por el régimen jurídico de las ocupaciones sobre el inmueble o terreno objeto de expropiación, cabe destacar que en la regulación del procedimiento general previsto en la LECUPS, la ocupación previa o toma de posesión real y física del inmueble o terreno afectado por parte del ente expropiante, con la consecuente desposesión del propietario u ocupante, sólo procede en el marco del juicio expropiatorio, luego de haber sido cumplidas satisfactoriamente tanto la fase legislativa de declaratoria de utilidad pública mediante Ley formal, como la fase ejecutiva de emisión del Decreto de Afectación y de sustanciación (infructuosa) del procedimiento administrativo destinado a explorar la posibilidad de alcanzar un arreglo amigable.

Más aún, la ocupación previa constituye una medida cautelar nominada, para cuyo decreto por el juez competente se exige al ente expropiante el cumplimiento inexorable de una serie de requisitos, establecidos en los artículos 56 y 57 de la LECUPS en protección de la posición jurídica del titular del derecho de propiedad sobre el inmueble o terreno afectado:

- a) Que la obra a ser ejecutada y que ha sido previamente declarada mediante Ley como de utilidad pública, haya sido declarada expresamente también, en el propio texto del Decreto Expropiatorio, como de urgente realización;
- b) Que el ente expropiante haga valorar el bien objeto de expropiación por una Comisión de Avalúos, en cuya

designación deben observarse la exigencias establecidas por el artículo 19 de la misma LECUPS,<sup>38</sup>

- c) Que se haya ejercido efectivamente la demanda de expropiación ante el juez competente, siendo precisamente en el libelo correspondiente donde debe solicitarse el decreto de esta medida y acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos a esos fines;
- d) Que el Juez de la causa, antes de decretar la medida de ocupación previa, notifique al propietario y a los ocupantes (si los hubiere) a fin practicar una inspección judicial, en la cual se dejará constancia de todas las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para fijar el monto de la justa indemnización y que puedan desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación, atribuyéndose expresamente al propietario y a los eventuales ocupantes el derecho de hacer todas las observaciones que tuvieren a bien durante la práctica de la inspección, así como a que las que hagan, por más extensas y minuciosas que sean, se hagan constar en el acta respectiva;
- e) Que el ente expropiante consigne ante el tribunal la cantidad en que hubiere sido justipreciado el bien, la cual servirá –precisamente– a los fines del decreto de la medida y como garantía de pago al expropiado;

En franco contraste con lo anterior, el DLOETV suprime por completo todas estas garantías, limitándose a señalar que

---

38 De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la LECUPS, la Comisión de Avalúos debe estar constituida por tres (3) peritos: uno designado por el ente expropiante, otro por el propietario y el tercero nombrado de común acuerdo por las partes. Cuando una de ellas no concurriese o no pudiese avenirse en el nombramiento del tercer miembro, el Juez de Primera Instancia en lo Civil, de la jurisdicción respectiva hará el nombramiento del que le corresponde a la parte, y del tercer miembro, o de éste solamente, según el caso.

*“Cuando la ejecución de la obra se califique de urgente, procederá la **ocupación previa** del terreno o inmueble no residencial afectado, para su **ejecución inmediata** en los términos establecidos en la presente Ley”* (artículo 10, énfasis añadido), precisando que la adopción de esa específica medida (*ocupación previa*) *“será competencia única y exclusiva del Ejecutivo Nacional”*, el cual deberá hacer *“las articulaciones necesarias para la actuación de otros entes del Estado, así como del Poder Popular para la consecución de los fines previstos en esta Ley”*(artículo 11).

Casi sobra decir que esta peculiar regulación de la ocupación previa, como medida nominada en materia expropiatoria, resulta abiertamente contraria tanto al derecho fundamental al debido proceso y al juez natural previsto en el artículo 49 de la Constitución, como a las más elementales exigencias derivadas de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental, pues a diferencia del régimen general contemplado en la LECUPS, la adopción de la medida de ocupación previa, prevista en el DLOETV a los fines de la *ejecución inmediata* de la obra, no solo se atribuye al Ejecutivo Nacional y no al Juez competente para conocer del juicio expropiatorio, sino que adicionalmente se deja al propietario afectado desguarnecido a los fines de hacer efectiva la exigencia de una justa indemnización, tanto en caso que se declare procedente la expropiación, como sobre todo y muy especialmente para el caso en el cual se llegara a emitir una decisión adversa, pues en este último caso, el particular tendría derecho a ser indemnizado de los daños sufridos, siendo a esos fines que la LECUPS contempla la exigencia suprimida ahora por el DLOETV para la adopción de esta medida, en el sentido de hacer valorar preliminarmente el bien afectado y exigir al expropiante la consignación de ese monto, como requisito para poder acordar la ocupación previa.

Ahora bien, junto a esa ocupación previa y bajo el Título VII (*medidas en vía administrativa*), el DLOETV contempla además la posibilidad de acordar una **ocupación de urgen-**

*cia* (artículo 27), indicando que puede ser decretada no sólo respecto “de los terrenos e inmuebles no residenciales, ociosos, subutilizados o de uso inadecuado a los efectos del Poblamiento”, sino también para el “uso de los bienes esenciales para garantizar la construcción de viviendas y la fijación del precio de venta de las mismas”, bastando a esos fines que la obra a ser ejecutada haya sido calificada como de urgente realización y que la autoridad administrativa dicte una Resolución en la cual califique a los bienes de que se trate como *esenciales*, ordenando la ocupación de urgencia de los mismos.

Finalmente, la ocupación temporal está prevista en ese mismo Título VII (artículo 28) para ser adoptada respecto de los bienes que se requiera “en forma no permanente, para la realización de determinadas obras, actividades o el logro de fines específicos”, indicándose que una vez dictada la Resolución correspondiente es que las partes afectadas podrán formular oposición, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título VIII.

Ya hemos dicho que el artículo 29 del DLOETV establece que una vez dictada la Resolución que acuerde la ocupación, se deberán efectuar las respectivas notificaciones a las partes afectadas y se harán las evaluaciones técnicas para determinar la factibilidad del uso de los bienes para los fines señalados en la Resolución, lo cual podría asumirse inicialmente como indicativo de que ése es el único fin o propósito para el cual pueden ser decretadas esas ocupaciones, y que sólo en caso que dichos estudios arrojen un resultado favorable a la factibilidad de ejecución de la obra, es que se procederá a la adquisición forzosa del bien de que se trate (artículo 31), devolviéndolos al propietario en caso contrario (artículo 30).

Sin embargo, más allá de que la ubicación de este precepto podría ser interpretada como indicativa de que su alcance se encuentra limitado únicamente a las *medidas en vía administrativa* reguladas en el Título VII (*ocupación de urgencia / ocupación temporal*), dejando por fuera a la *ocupación previa*, lo cierto es

que de acuerdo con el propio DLOETV (artículo 10), las ocupaciones del inmueble o terreno sobre el cual va a ser construida la obra o de aquellos declarados esenciales para su ejecución (ocupación previa / ocupación de urgencia), no así la referida a los bienes que se requieren en forma no permanente a esos mismos fines (ocupación temporal), están concebidas como destinadas a alcanzar la desposesión de tales bienes con el fin de permitir la *ejecución inmediata* de la obra de que se trate.

Solo que a diferencia del régimen jurídico general en esta materia contenido en la LECUPS, tales ocupaciones no son acordadas por un Juez, en el marco de un proceso judicial expropiatorio y con las debidas garantías para el afectado, sino que son decretadas como *medidas administrativas* y sin contemplarse la necesidad de sustanciar procedimiento alguno a esos fines, ni de cumplir aunque sea con algunos elementales extremos destinados a dejar a buen resguardo la posición jurídica de los afectados, a quienes el artículo 35 remite simplemente a formular *oposición* -ahora si- ante el Juez Contencioso Administrativo Competente, pero ordenando insólitamente aplicar a esos fines el procedimiento establecido en la LECUPS, la cual no contempla procedimiento alguno para hacer oposición frente a medidas preventivas, sino únicamente frente a la propia demanda de expropiación, precisando finalmente ese mismo precepto (artículo 35 DLOETV) que tal oposición no puede implicar en ningún caso la suspensión de la ejecución de la obra para la cual haya sido decretada y practicada.

Obviamente, resultan por demás notables las diferencias entre uno y otro régimen en materia de ocupaciones, especialmente por la radical y desproporcionada supresión de elementales previsiones destinadas a resguardar equilibradamente a quienes puedan resultar afectados por la adopción de estas medidas, sin sacrificar el avance en la ejecución de la obra, previsiones estas que si bien no están consagradas directa y expresamente a nivel constitucional,

no cabe duda que han venido formando parte de la tradición jurídica venezolana en materia de expropiación, siendo plausible considerarlas no sólo como parte del debido proceso que, aparte de ser un derecho fundamental en sí mismo (artículo 49), constituye el mecanismo indispensable a ser sustanciado para la emisión de esa sentencia firme a la cual si hace referencia expresa el artículo 115 del Texto Constitucional.

*b'. O me vendes o te expropio: la radical alteración del orden lógico de la fase de arreglo amigable en el proceso expropiatorio y la insólita calificación del eventual arreglo como una "compra-venta"*

Quizás uno de los aspectos más resaltantes del régimen jurídico especial previsto en el DLOETV, que pone especialmente de manifiesto esa alternación del orden lógico en el cual están dispuestos los distintos pasos o etapas que, en teoría, deberían cumplirse conforme a este instrumento para proceder a la privación coactiva de inmuebles o terrenos destinados a la ejecución en ellos de proyectos habitacionales, viene dada por la regulación de los momentos en los cuales tiene lugar tanto la emisión del Decreto expropiatorio como la exploración de la posibilidad de alcanzar un arreglo amigable con el afectado.

Ciertamente, de acuerdo con el régimen expropiatorio general u ordinario previsto en la LECUPS, la fase destinada a explorar la posibilidad de alcanzar un *arreglo amigable* se inicia solo después de que se ha emitido el correspondiente Decreto de expropiación o afectación, por haberse determinado mediante los estudios correspondientes que ése es el bien óptimo requerido para la ejecución de una obra o la realización de una actividad que ha sido declarada ya previamente y mediante Ley formal como de utilidad pública, siendo precisamente esta la razón por la cual el arreglo amigable en el marco de un proceso expropiatorio, responde a la naturaleza de una transacción extrajudicial, pues está destinado a

evitar el inicio de un litigio; concretamente, el que tendrá que iniciar inexorablemente el ente expropiante si resultan infructuosos sus esfuerzos de alcanzar un acuerdo en tal sentido con el propietario afectado.

Pues bien, sucede que el DLOETV subvierte radicalmente el orden lógico dispuesto a esos fines en el régimen jurídico general u ordinario en materia de expropiación, ya que para el caso en el cual los estudios técnicos correspondientes arrojen un resultado favorable a la factibilidad de la ejecución de la obra, el artículo 31 dispone que la Administración inicie los trámites para explorar la posibilidad de alcanzar un arreglo amigable con el propietario afectado, cuando para ese momento, ni siquiera se ha dictado aún el correspondiente Decreto de expropiación o de afectación, cuya emisión está prevista en el artículo 33 solo para el caso en el cual las negociaciones previstas en el artículo 31 resulten infructuosas.

Sin embargo, de acuerdo con el propio tenor literal del artículo 31, se califica como compra-venta la operación en virtud de la cual se produciría la transferencia de la titularidad del derecho de propiedad sobre el bien afectado en el marco de las negociaciones previstas en dicho precepto, cuando en realidad la voluntad o el consentimiento del propietario afectado estaría siendo expresada en todo caso en condiciones abiertamente reveladoras de la presencia de elementos indicativos de la configuración de violencia, como uno de los vicios en el consentimiento que de conformidad con lo establecido en los artículos 1.146, 1.150 y 1.151 del CÓDIGO CIVIL,<sup>39</sup> determinan la nulidad del contrato.

Resulta casi pueril tener que insistir en lo radicalmente absurdo y contrario a Derecho del diseño de este régimen previsto en el DLOETV.

---

39 Publicado en la Gaceta Oficial N° 2.990, Extraordinario, del 26 de julio de 1982.

*c'. Una expropiación de emergencia sin procedimiento*

Por otra parte e igualmente como manifestación de lo que se ha calificado en este punto como una radical alternación del orden lógico en el cual están dispuestos los distintos pasos o etapas que, en teoría, deberían cumplirse conforme a este instrumento para proceder a la privación coactiva de inmuebles destinados a la ejecución en ellos de proyectos habitacionales, cabe destacar la ausencia de previsión expresa o de remisión adecuada para determinar cuál es el procedimiento a seguir a los fines de sustanciar el proceso judicial expropiatorio, hasta alcanzar la emisión de esa sentencia firme que, junto con el pago de una justa indemnización, han sido previstas en el artículo 115 de la Constitución como condiciones esenciales de la garantía expropiatoria.

En efecto, basta acudir a las disposiciones pertinentes del DLOETV para apreciar con absoluta claridad y con total asombro que bajo el Título VIII, denominado *Del procedimiento de expropiación de emergencia*, se incluyen simplemente cuatro disposiciones destinadas a regular, única y exclusivamente, los siguientes aspectos:

- a) La emisión del *Decreto de expropiación*, ante la ocurrencia concurrente de la infructuosidad de las negociaciones previstas en el artículo 31, de la declaratoria de la ejecución de la obra como de urgente realización y de la determinación de la factibilidad técnica para su ejecución en el bien o terreno afectado, mereciendo destacarse muy especialmente la mención contenida en la última frase de este artículo 33, específicamente al señalar que la expropiación se llevará a cabo *“de acuerdo con el procedimiento aquí establecido”*, pues como veremos, lo cierto es que no se ha establecido ningún procedimiento;

- b) La tasa a ser utilizada a los fines de la determinación del justiprecio previsto en los artículos 27 y 28 del propio DLOETV, punto este en torno al cual el artículo 34 simplemente se limita a señalar que la misma será establecida en "la normativa que se derive de su publicación";
- c) La posibilidad prevista en el artículo 35 del DLOETV, para que las personas que se consideren afectadas por las medidas administrativas contempladas en dicho texto (*ocupación previa / ocupación de urgencia / ocupación temporal*), o que estimen que el justiprecio no se adecúa a los parámetros técnicos que debe establecer la normativa que se derive de la promulgación del mismo, puedan ejercer oposición ante el Juez Contencioso Administrativo competente (sin precisar cuál es específicamente), remitiendo equívocamente a esos fines al procedimiento de oposición previsto en la LECUPS, cuando en realidad, la única oposición expresamente regulada en este último texto, es la que puede ejercer el propietario demandado en el juicio de expropiación iniciado por el ente expropiante, en caso que considere que no están dados los extremos previstos en la Ley para que proceda la expropiación o que ésta debe ser total y no parcial (artículos 29 y 30 LECUPS);
- d) Finalmente, el artículo 36 se dedica a regular, en términos por demás peculiares e insólitos, el momento de la emisión y el contenido de lo que se denomina en dicha norma como la sentencia expropiatoria, indicando que ello tendrá lugar inmediatamente después de la consignación del justiprecio por parte de la Administración ante el Juez Contencioso Administrativo competente, pero precisando además que el contenido de esa sentencia es uno muy concreto y específico: "que los bienes objeto de las medidas, pasan al patrimonio de la Administración, libres de toda carga o gravamen", así

como que “La sentencia constituirá el título de propiedad del bien, y deberá ser registrada ante la Oficina de Registro correspondiente”.

De cara al tenor literal de estos preceptos, contenidos en el Título VIII del DLOETV, bajo el epígrafe *“Del procedimiento de expropiación de emergencia”*, queda absolutamente claro que dicho texto no contempla ningún procedimiento de expropiación especial, ni remite adecuadamente a esos fines al procedimiento ordinario o general previsto en la LECUPS, dejando en principio al régimen jurídico especial en esta materia completamente huérfano de previsiones que resultan indispensables para poder satisfacer la más elemental, contundente y esencial exigencia derivada tanto del derecho a la defensa y al debido proceso previsto en el artículo 49 de la Constitución, como de la garantía expropiatoria consagrada en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental.

Ciertamente, salta a la vista la absoluta ausencia de regulación expresa y precisa en dicho Título respecto a los elementos más básicos del procedimiento a seguir a los fines de sustanciar ese juicio expropiatorio especial que se anuncia en el mismo. O dicho de otro modo, no existe norma alguna en todo el DLOETV que regule o diseñe, ni siquiera al nivel más básico o elemental, las fases o pasos del procedimiento expropiatorio extraordinario anunciado en su Título VIII.

En su lugar, la única mención que contiene ese Título a las disposiciones de la LECUPS, hecha en el artículo 35, lo ha sido no para ordenar la aplicación de las disposiciones generales de ese último texto en materia del juicio ordinario de expropiación, sino para tramitar la oposición a las medidas administrativas previstas en el propio DLOETV (*ocupación previa / ocupación de urgencia / ocupación temporal*) o al justiprecio del bien afectado, cuando en realidad, la LECUPS no contempla trámite de oposición alguno a esos fines, pues la única oposición que regula expresamente dicho texto es la que puede

ejercer el propietario demandado en el juicio de expropiación iniciado por el ente expropiante, en caso que considere que no están dados los extremos previstos en la Ley para que proceda la expropiación o que ésta debe ser total y no parcial (artículos 29 y 30 LECUPS).

Ni hablar del contenido del artículo 36 del DLOETV, en el cual no se explica en modo alguno cuál es el procedimiento a seguir para que en su cauce se pueda emitir esa *sentencia expropiatoria*, llamada a constituir en favor de la Administración el título de propiedad del bien, limitándose a señalar en tal sentido que esa decisión no sólo debe ser emitida "*inmediatamente*" y sin discusión alguna por el Juez Contencioso Administrativo competente, luego de la consignación del Justiprecio por parte de la Administración, sino que el único contenido posible de esa sentencia es el declarar que "*los bienes objeto de las medidas,*" *pasan al patrimonio de la Administración, libre de toda carga o gravamen.*"

Incluso, haciendo un esfuerzo interpretativo e integrador del DLOETV, especialmente de cara a esa expresión contenida en el artículo 36 del DELOETV, en la cual se indica que la *sentencia expropiatoria* debe ser emitida respecto a los "*bienes objeto de las medidas,*" no se alcanzaría a dar coherencia y sentido a la secuencia lógica del proceso a seguir.

En efecto, para que pueda pronunciarse una *sentencia expropiatoria*, conforme al diseño asumido por el DLOETV, no parece ser suficiente que la Administración simplemente haya decretado o acordado cualquiera de las medidas referidas a los bienes susceptibles de ser utilizados para la ejecución de la obra (*ocupación previa/ocupación de urgencia*), ya que según el artículo 31 de la propia Ley, en caso que el estudio técnico llevado a cabo en el marco de tales ocupaciones arroje como resultado la inutilidad del bien a esos fines, lo procedente es el cese de la ocupación y la puesta del propietario nuevamente en posesión real y física del bien de que se trate.

Por tanto, solo después de que esos estudios técnicos hayan arrojado un resultado favorable a la ejecución del obra sobre el bien objeto de la medida, que esa obra haya sido declarada como de urgente realización y que además hayan resultado infructuosas las negociaciones contempladas en el mismo artículo 31, es que de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del mismo DLOETV, procedería la emisión del correspondiente *Decreto de expropiación*, que en teoría, sería el título jurídico en el cual, conforme al régimen ordinario previsto en la LECUPS, debe fundarse el ejercicio de la acción judicial correspondiente por parte del ente expropiante, a los fines de alcanzar, precisamente en el cauce de ese juicio y luego de haber concluido la sustanciación del mismo, la emisión de esa *sentencia firme* exigida por el artículo 115 de la Constitución, como parte de esencial de la garantía expropiatoria.

Sin embargo, nada de esto encuadra dentro del inentendible diseño asumido en el Título VIII del DLOETV, pues en lugar de ello, su artículo 35 se limita a señalar que los afectados por las medidas administrativas podrán ejercer oposición ante el Juez Contencioso Administrativo competente, siguiendo un supuesto pero inexistente trámite de oposición previsto en la LECUPS, la cual -se insiste- no contempla trámite de oposición a medidas previstas, sino a la procedencia de la acción judicial expropiatoria ejercida por el ente expropiante.

Pero aun asumiendo que ese trámite de oposición, previsto en los artículo 29 y 30 de la LECUPS para sustanciar la que ejerce el afectado frente a la demanda judicial expropiatoria, se aplicara simplemente a los fines adjetivos o procedimentales para sustanciar la que ejerza el afectado frente a las medidas administrativas previstas en el DLOETV, referidas a los bienes susceptibles de ser utilizados para la ejecución de la obra (*ocupación previa / ocupación de urgencia*), haciendo incluso a un lado lo concerniente a las dificultades asociadas el ejercicio autónomo de una oposición en sede judicial y por vía principal (no como medio de reacción o impugnación frente

a una decisión previa), tendríamos que la sentencia que se dicte en el proceso correspondiente estaría llamada a resolver únicamente la procedencia o no de la oposición, y por tanto, la permanencia o no de la medida de ocupación frente a la cual haya sido ejercida, no la procedencia o no de la expropiación del bien de que se trate.

En consecuencia, ya sea por total ausencia de previsión alguna al respecto, tanto en el propio Título VIII como a lo largo de todo el DLOETV; ya sea por la imposibilidad lógica y racional de dar a las únicas disposiciones que dicho texto contiene al respecto alguna interpretación lógica e integradora que arroje un resultado coherente; ya sea por vía de la desaplicación por control difuso de constitucionalidad de esas disposiciones, dada su evidente contrariedad con las más elementales exigencias derivadas del respeto al derecho fundamental a la defensa y al debido proceso, así como a la garantía expropiatoria, previstas en los artículos 49 y 115 de la Constitución; todo apunta a que la única solución posible en cuanto a este específico punto del procedimiento expropiatorio a seguir, en el marco del DLOETV, es la de la aplicar el procedimiento expropiatorio general u ordinario previsto en la LECUPS.

*c. La imposición sobrevenida de un método de valoración para el cálculo de la indemnización, absolutamente violatorio de la garantía expropiatoria*

Finalmente, una de las contravenciones más palmarias y radicales de las cuales padece este régimen jurídico especial de privación coactiva de la propiedad previsto en el DLOETV y en otros instrumentos complementarios, es sin duda la que tiene que ver con la fijación de los parámetros que deben tomarse en consideración a los fines de calcular el monto de la indemnización que debe pagarse al propietario afectado.

En efecto, ya se ha dicho que uno de los elementos cruciales de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 de la

Constitución, viene dado por la exigencia de que al expropiado se pague una justa indemnización.

Pues bien, de conformidad con la interpretación que tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial se ha vendido dando en cuanto al alcance de esta expresión,<sup>40</sup> la garantía expropiatoria en este específico ámbito exige que la indemnización sea integral; vale decir, que “*debe cubrir exactamente el daño que se irroga al expropiado, sin que este se empobrezca ni enriquezca,*”<sup>41</sup> manteniendo “*un equilibrio económico entre el perjuicio que puede ocasionarle la expropiación y la indemnización que se le debe otorgar,*”<sup>42</sup> pues la asunción de esta integralidad de la indemnización expropiatoria, en el marco del principio general de integralidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración, reconocido constitucionalmente en el artículo 140 del Texto Fundamental, exige “*que la misma sea concebida como una garantía patrimonial del administrado frente a las actuaciones de la Administración generadoras de daño y no como una garantía en favor*

---

40 Son muchos los trabajos que se encuentran en la doctrina venezolana dedicados al estudio de la expropiación con carácter general. Solo por mencionar algunos de los que se han dedicado específicamente al análisis de la indemnización expropiatoria, cabe hacer mención, entre muchos otros, a LAGRANGE, Henrique: “Contribución al estudio de los modos de fijación de la indemnización en materia expropiatoria,” en: *Revista de Derecho Público* N° 23, Caracas, 1985; Bermúdez, Diógenes: “La justa indemnización en la actividad expropiatoria,” en: *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas* N° 106, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1998; GARCÍA, Nelson: “Comentarios sobre criterios de valoración expropiatoria,” en: *Revista de Derecho Público* N° 1, Caracas, 1980; HENRÍQUEZ MAJÓNICA, Giancarlo: “La indemnización expropiatoria en la jurisprudencia contencioso administrativa venezolana,” en: *Revista de Derecho Público* N° 105, Caracas, 2006. Ver más recientemente los trabajos generales de CANOVA, Antonio, HERRERA ORELLANA, Luis Alfonso y ANZOLA SPADARO, Karina: ¿Expropiaciones o vías de hecho?, FUNEDA-UCAB, Caracas, 2013; SILVA, Antonio y LINARES BENZO, Gustavo: *La expropiación en Venezuela*, UCAB, Caracas, 2011; HERNÁNDEZ GONÁLEZ, José Ignacio: *La Expropiación el Derecho Administrativo venezolano*, UCAB, Caracas, 2014.

41 Cfr. Sentencia dictada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 24 de febrero de 1965.

42 Ver Sentencia dictada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 30 de julio de 1990.

*de los entes públicos, cuya interpretación debe formularse en términos amplios y progresistas a favor del administrado,”<sup>43</sup> de manera que “para que la indemnización sea justa se requiere que ella constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio inmediata y directamente experimentado por el propietario a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante.”<sup>44</sup>*

De ahí que la tradición legislativa en esta materia haya venido exigiendo, como lo hace actualmente el artículo 36 de la LECUPS al consagrar el régimen jurídico general, que la indemnización expropiatoria debe representar “*el valor que corresponda al bien expropiado,*” siendo necesario precisar, como lo hizo ya desde 1943 la Alta Corte Federal y de Casación,<sup>45</sup> que la indemnización expropiatoria no equivale simplemente al *precio o valor* del bien expropiado, sino que incluye cualquier otra afectación o lesión patrimonial que sufra el propietario como consecuencia directa y específica de la privación coactiva de la propiedad de la cual está siendo objeto, como lo revela el mismo contenido del propio artículo 36 ya citado, en el cual se ordena especificar en el avalúo la “*probable producción*” del bien o derecho que se trate de expropiar,<sup>46</sup> así como otros preceptos de la propia Ley general (LECUPS), donde se ordena indemnizar al propietario del inmueble expropiado en el cual exista un establecimiento industrial, comercial, mercantil o fondo de comercio, por los daños causados con motivo del cese de actividades y el traslado para su reinstalación en la nueva sede,

---

43 Cfr. Sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 17 de octubre de 2008.

44 Ver: Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 16 de diciembre de 1980.

45 Ver Sentencia dictada el 12 de julio de 1943 por la Alta Corte Federal y de Casación, criterio este reiterado en posteriores decisiones, como la dictada por la Sala Político Administrativa el 24 de enero de 1966, así como por la dictada por esa misma Sala el 9 de diciembre de 1980.

46 Ver en tal sentido, entre otras, las Sentencias dictadas por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 20 de abril de 1982, el 17 de noviembre de 1983 y el 14 de agosto de 1991.

derivados de la expropiación (artículo 39),<sup>47</sup> así como que se indemnice debidamente a los propietarios a los cuales se les prive de una utilidad debidamente comprobada, a los que resultaren gravados con una servidumbre o sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos (artículo 41).

Pues bien, teniendo en cuenta el tratamiento general que recibe la indemnización expropiatoria en los términos expuestos, lo primero que cabe destacar, por lo que respecta al propio texto del DLOETV, es que ninguna de sus disposiciones contempla criterio, mecanismo o procedimiento alguno encargado de regular lo concerniente a la fijación de la indemnización que corresponde a los afectados por privaciones coactivas de la propiedad que ostentan sobre inmuebles que sean requeridos a los fines de ejecutar proyectos habitacionales en el marco del programa, salvo por lo que respecta a su artículo 34, el cual simplemente se limita a señalar que la *tasa* a ser utilizada a los fines de la determinación del *justiprecio* previsto en los artículos 27 y 28 del propio DLOETV, será establecida en "*la normativa que se derive de su publicación.*"

Y tal como ha sido indicado en anterior sección de este mismo estudio, fue precisamente atendiendo al contenido de esas disposiciones que se promulgó el Decreto N° 9.050 con rango, valor y fuerza de LEY PARA LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE BIENES INMUEBLES EN LOS CASOS DE EXPROPIACIONES DE EMER-

---

47 Cabe precisar que a esos fines, el artículo 40 de la propia LECUPS ordena que se tome en consideración: a) los gastos por concepto de desinstalación, transporte y reinstalación de materiales y equipos a la nueva sede; b) la declaración de Impuesto sobre la Renta, que demuestre la utilidad neta declarada de los tres (3) últimos ejercicios fiscales anteriores, contados desde el momento de elaboración del informe de avalúo, y c) cualesquiera otros gastos debidamente comprobados, que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación, requiriendo además esta misma norma que los peritos razonen suficientemente la determinación del tiempo máximo necesario para la reinstalación y puesta en funcionamiento del establecimiento industrial, comercial, mercantil o fondo de comercio, en iguales condiciones para la fecha de la expropiación.

GENCIA CON FINES DE POBLAMIENTO Y HABITABILIDAD, en el cual se estableció (artículo 2) que el justiprecio del inmueble se determinará utilizando como base de cálculo el “último valor de compra indicado en el respectivo documento de propiedad debidamente protocolizado”,<sup>48</sup> actualizado mediante la aplicación de un factor de corrección, conformado por el promedio aritmético simple de las siguientes magnitudes, publicadas por el BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (artículo 3):

- a) La variación del índice nacional de precios al consumidor (INPC);
- b) La tasa de interés pasiva nominal de los depósitos a plazo superiores a noventa (90) días capitalizable mensual, y;
- c) La tasa de interés activa nominal promedio ponderada, prohibiendo expresamente considerar a esos fines “el precio de mercado o el valor de mercado”.

Casi sobra decir que el diseño o la confección del factor de cálculo o de actualización del costo de adquisición de inmuebles contemplado en el Decreto Ley en referencia, como método para determinar el valor de la indemnización expropiatoria, al ser puesto en aplicación en el marco de una realidad con unas características como las que han venido imperando en Venezuela en materia económica, especialmente en los últimos 15 años, revela un defecto que produce una **notable afectación a la baja** del valor de los inmuebles, alejando por mucho a los valores que se obtienen con su aplicación de la noción

---

48 El artículo 2 de este instrumento precisa que “En el supuesto que el documento protocolizado de compra-venta del inmueble, tenga data inferior a un (1) año para el momento del inicio del procedimiento de expropiación de emergencia, se considerará como base de cálculo, la penúltima transacción registrada”, así como que “En caso que el documento de propiedad no exprese el valor del inmueble, por tratarse de donación, herencia, cesión de derechos, sentencia judicial, u otra causa, se tomará como valor referencial y fecha para el cálculo del justiprecio, lo expresado en el último documento”.

de justa indemnización, en los términos expuestos al inicio de esta sección.

Ciertamente, aunque el uso como primera magnitud de la variación del índice de precios al consumidor (INPC) publicado por el BCV, pareciera constituir una referencia destinada a actualizar el valor del inmueble, dejando a un lado que la última publicación oficial de ese índice corresponde al mes de Diciembre del año 2015 y alcanzó una cifra de inflación de 3 dígitos, sucede que el uso de las otras 2 magnitudes previstas a esos fines, formando parte de un simple promedio aritmético, fijadas como han sido histórica y compulsivamente en términos reales negativos por el BCV, terminan neutralizando e incluso aniquilando cualquier función correctora que pueda haber tenido las aplicaciones a esos fines del INPC.

De hecho, la experiencia empírica obtenida desde la aplicación del método previsto en dicho Decreto Ley por parte del INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS URBANAS (INTU), acredita que, en la inmensa mayoría de los casos, los valores que arroja la aplicación del método establecido en el citado Decreto Ley, terminan representando hasta un tercio (1/3) del valor obtenido en el marco de un avalúo expropiatorio general, practicado en el ámbito de aplicación de la LECUPS.

Ahora bien, justo en este punto conviene precisar que a lo largo de la evolución legislativa venezolana en materia expropiatoria, el establecimiento de criterios específicos a ser tenidos en cuenta a los fines del cálculo de la indemnización, como los que establece actualmente con carácter general la LECUPS, tanto para el caso de expropiación de bienes inmuebles (artículo 36) como para la expropiación de muebles (artículo 38), ha sido interpretado jurisprudencialmente en el sentido de considerar que, si bien se trata de elementos que deben tenerse en cuenta obligatoriamente a los fines del avalúo, debiendo justificar los peritos las razones por las cuales no hayan podido atender a los mismos (en caso que así sea), no son los únicos criterios a

los cuales debe atenderse a esos fines,<sup>49</sup> dándose cabida precisamente a que los peritos, en los términos del propio artículo 36 de la LECUPS, puedan atender a “*otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor;*” ya que “*el justiprecio deberá representar el valor equivalente que corresponda al bien expropiado.*”

Sin embargo, este es uno de los puntos en los cuales el INTU simplemente se ciñe a la ciega e inexorable aplicación de los únicos criterios dispuestos como parte del método de valoración contemplado en el citado Decreto Ley N° 9.050, afectando substancialmente, casi huelga decirlo, la garantía expropiatoria de los afectados, en lo atinente al derecho que les asiste a obtener una verdadera y justa indemnización.

*B. Algunas de las más notables contravenciones que revela la actuación administrativa en este ámbito, en abierta violación incluso al régimen jurídico establecido en el propio DLOETV*

A lo largo de la sección inmediata anterior de este estudio, se ha dado cuenta de las incongruencias y vicios que revela el tratamiento dado por el DLOETV a un tema sencillamente vital, como lo es el del régimen jurídico encargado de regular los requisitos y procedimientos aplicables a los fines de la privación coactiva de la propiedad de inmuebles o terrenos requeridos para ser destinados al desarrollo en ellos de proyectos habitacionales en el marco de este programa.

Pero además de las perversidades propias del diseño adoptado en ese régimen jurídico de afectación y privación coactiva de la propiedad, sucede que en la inmensa mayoría de los casos, los distintos órganos y entes encargados del ejercicio del Poder Público, que han venido invocando como pretendido

---

49 Ver en tal sentido, entre otras, las Sentencias dictadas por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 17 de noviembre de 1981 y el 30 de julio de 1992.

fundamento de sus actuaciones las disposiciones del citado DLOETV, han terminado en realidad ejecutando meras acciones materiales, constitutivas de vulgares *vías de hecho*, cuya ejecutoria no ha tomado en cuenta ni siquiera las ya absurdas e incongruentes exigencias establecidas en el propio texto de ese mismo DLOETV, y por supuesto, tampoco ha cumplido con las más elementales exigencias impuestas por el debido respeto al derecho a la defensa, al debido proceso, al juez natural y a la garantía expropiatoria.

Esto ha determinado que en la inmensa mayoría de los proyectos habitacionales ejecutados en terrenos o inmuebles de propiedad privada, su construcción se haya llevado a cabo sobre la base de una mera pero arbitraria desposesión de quienes aún siguen siendo propietarios de los mismos, pues no se ha proferido fallo alguno que no sólo haya declarado procedente la expropiación en la inmensa mayoría de estos casos, sino que además haya sido fruto de un proceso en el cual se haya cumplido con las exigencias impuestas tanto por el artículo 49 de la Constitución como por el artículo 115 del mismo Texto Fundamental.

Obviamente, son varios los supuestos de inobservancia o violación a las disposiciones del propio DLOETV que revela la actuación de los distintos órganos y entes que han desarrollado actuaciones de afectación coactiva de la propiedad privada, invocando dicho instrumento como pretendido fundamento.

En un esfuerzo por tratar de clasificar los principales supuestos de contravención que han venido ocurriendo con más frecuencia, cabe identificar los siguientes:

*a. Afectación sin Decreto AVIVIR o de inmuebles ubicados fuera de su alcance*

Lo primero que debe ponerse de manifiesto en cuanto a estas irregularidades o contravenciones es que, en muy buena

parte de los casos, las ocupaciones materiales de terrenos e inmuebles privados para la ejecución de proyectos habitacionales en el marco de este programa, se ha llevado a cabo sin que ni siquiera se haya cumplido con el primer requisito contemplado a esos fines en el propio DLOETV; vale decir, sin que se haya dictado un Decreto declarando como ÁREA VITAL PARA VIVIENDAS Y RESIDENCIAS (AVIVIR), el espacio físico en el cual se encuentra ubicado el terreno o inmueble afectado.

Ahora bien, en otra parte substancial de los casos, a pesar de haberse dictado un Decreto en tal sentido (AVIVIR), resulta ostensiblemente claro que el inmueble o terreno afectado se encuentra ubicado fuera del espacio físico comprendido dentro de la correspondiente poligonal conformada por la unión de los puntos cuyas coordenadas han sido identificadas en el Decreto correspondiente, y aun así se prosigue con la ocupación y toma coactiva y arbitraria del inmueble o terreno, haciendo caso omiso a las observaciones hechas valer por el propietario u ocupante en tal sentido.

*b. Omisión absoluta del procedimiento declarativo de ociosidad*

Pero quizás la contravención más común y muy probablemente la más cometida en la casi totalidad de los casos de afectación de inmuebles privados en el ámbito de este programa, consiste en no haberse iniciado y sustanciado debidamente en ninguno de ellos el procedimiento previsto en la LEY DE TIERRAS URBANAS (LTU), para declarar formalmente que el inmueble o terreno a ser objeto de ocupación en el ámbito del DLOEVT, se encuentra ocioso, subutilizado o con un uso inadecuado a los fines del poblamiento.

Ciertamente, como ya tuvimos ocasión de explicar en anterior sección de este mismo estudio, una vez declarada formalmente y mediante Decreto un área determinada como

área AVIVIR, el segundo requisito previsto expresamente en el DLOETV para poder acordar medidas de afectación coactiva de la propiedad privada a los fines de este especial programa, es que el terreno o inmueble sobre el cual se estima decretar cualquiera de las medidas de ocupación previstas en dicho instrumento, haya sido declarado formalmente como ocioso, subutilizado o con un uso inadecuado a los fines del poblamiento, lo cual implica que el INSTITUTO DE TIERRAS URBANAS (INTU) inicie, sustancie y decida el procedimiento administrativo diseñado a esos fines en la LTU, dándole oportunidad al titular del bien de alegar y probar lo que considere procedente a los fines de desvirtuar la alegación de ociosidad formulada por la Administración.

Sin embargo, sucede que tanto en casos en los cuales se configura alguna de las 2 irregularidades ya descritas en el punto inmediato anterior de esta sección (ausencia de Decreto AVIVIR o emisión de un Decreto que no comprende en dicha área al inmueble afectado), como en aquellos otros en los cuales si existe un Decreto AVIVIR, que comprende efectivamente dentro de su ámbito espacial de aplicación la ubicación del terreno o inmueble del cual se trate, es altamente probable que no exista un solo caso, a lo largo de la historia de este programa social, en el cual se haya iniciado, sustanciado y culminado debidamente ante el INTU el procedimiento previsto en la LTU para declarar formalmente que el inmueble o terreno potencialmente afectado de ocupación, se encuentra en la única situación en la cual, de cara al tenor literal del propio DLOETV, procede acordar las medidas previstas en su texto.

Dicho de otro modo, parece que el entendimiento general pero absolutamente distorsionado del sector público en esta materia, ha venido siendo que basta con que un determinado inmueble o terreno haya quedado comprendido dentro de un área declarada formalmente y mediante el correspondiente Decreto como AVIVIR, para que el mismo pueda ser ocupado a los fines de ejecutar en él proyectos habitacionales en el marco

de este programa, sin necesidad de cumplir con ninguna otra formalidad que preceda a la ejecución material de las actuaciones mismas destinadas a hacer realidad esa ocupación.

*c. Ocupaciones practicadas por autoridades incompetentes y sin acto formal*

Otra de las contravenciones más comunes o características que ha puesto en evidencia la actuación administrativa en el marco de este programa, consiste en la radical y manifiesta incompetencia de la mayoría de los órganos y entes del Poder Público que han desarrollado acciones materiales de ocupación de inmuebles y terrenos con pretendido apoyo en las disposiciones del DLOETV.

Ciertamente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11 y 25 de dicho instrumento, tanto la emisión formal de las Resoluciones mediante las cuales se acuerde el decreto de algunas de las medidas de ocupación previstas en el propio DLOETV, como la ejecución material de las mismas, se encuentra atribuida directa y expresamente al Ejecutivo Nacional. Sin embargo, una inmensa mayoría de las ocupaciones a nivel nacional, llevadas a cabo en pretendida aplicación de este instrumento, han sido ejecutadas materialmente por autoridades estatales y municipales, así como por otros entes descentralizados, sin que el Ejecutivo Nacional haya emitido formalmente los actos que con arreglo a lo dispuesto en el propio artículo 11 del mismo DLOETV, en concordancia con lo establecido en la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LOAP),<sup>50</sup> le hubieren atribuido debidamente competencia a esos fines.

Un ejemplo paradigmático de este fenómeno ha sido la actuación desarrollada por la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR, conjuntamente con la FUNDACIÓN CARACAS (FUNDACARA-

---

50 Cuya última modificación ha sido publicada en la Gaceta Oficial N° 6.147, Extraordinario, del 17 de noviembre de 2014.

CAS), en el marco del denominado PLAN CATIA, la cual ha estado caracterizada por la toma coactiva y arbitraria de inmuebles y terrenos privados, por la vía de los hechos, sin contar con los actos jurídico formales en los cuales se haya concretado debidamente el correspondiente mecanismo de modificación de la competencia desde el Ejecutivo Nacional, con arreglo a lo dispuesto en la LOAP y en el propio artículo 11 del DLOETV.

Pero más aún: sucede que en la inmensa mayoría de los casos, siendo esto palmario en los que han sido manejados por las ya referidas autoridades municipales, la ocupación de inmuebles o terrenos se ha concretado de manera meramente empírica, no sólo omitiendo por completo el previo e indispensable inicio, sustanciación y decisión del debido procedimiento administrativo de ociosidad ante el INTU, con arreglo a las disposiciones del propio DLOETV y de la LTU, sino además sin que se haya emitido ningún acto jurídico formal y motivado que acuerde el decreto de las medidas de ocupación previstas en el mismo DLOETV, configurando así esas actuaciones abiertas y vulgares vías de hecho.

*d. Omisión de estudios, de exploración del arreglo amigable y de la emisión del correspondiente Decreto de expropiación, así como de la sustanciación del procedimiento en cuyo cauce se emita el fallo traslativo de propiedad*

Finalmente, lo más curioso que revela la actuación administrativa en este ámbito, también en la inmensa mayoría de los casos, es que una vez ejecutada materialmente y por la vía de los hechos la ocupación del inmueble o terreno del cual se trate, lejos de cumplir con los distintos pasos previstos en el Derecho positivo vigente hasta alcanzar la emisión de esa decisión judicial exigida por el artículo 115 de la Constitución, a los fines de concretar la privación coactiva de la propiedad, los órganos y entes actuantes pasan directamente y sin ninguna otra consideración, a ejecutar igualmente por la vía

de los hechos y materialmente, la construcción de la obra en el terreno o inmueble afectado.

Es decir, en la inmensa mayoría de los casos, luego de la ejecución material de la ocupación, no se realizan los estudios destinados a determinar la idoneidad de dicho inmueble o terreno a los fines de la ejecución de la obra; tampoco se explora la posibilidad de llegar a un arreglo amigable con el propietario; mucho menos se procede posteriormente a emitir un Decreto de expropiación y a sustanciar, en ausencia de previsiones razonables al respecto en el propio DOLETV (como hemos explicado ya en anterior sección de este mismo estudio), el proceso expropiatorio general previsto en la LECUPS.

Simplemente se ejecuta materialmente la ocupación del terreno o inmueble de que se trate y se procede de inmediato y directamente a la construcción del proyecto habitacional correspondiente, sin reparar en la ineludible necesidad de cumplir con todos y cada uno de los pasos dispuestos por el ordenamiento a los fines de alcanzar la emisión de esa sentencia firme y el pago oportuno de esa justa indemnización a los cuales alude el artículo 115 de la Constitución, como único medio de lograr que el Estado adquiriera finalmente y de manera coactiva la titularidad del derecho de propiedad del terreno o inmueble sobre el cual se ha construido la obra, lo cual resulta sencillamente indispensable para que pueda atribuirse posteriormente a los beneficiarios o adjudicatarios de unidades habitacionales, la plena propiedad sobre las mismas.

*e. Dos casos altamente reveladores de la comisión de estas arbitrariedades y de la infructuosidad de las acciones judiciales ejercidas a esos fines*

Con el fin de poner aún más claramente en evidencia la efectiva comisión de este tipo de contravenciones o irregularidades, haremos referencia en este punto a dos casos muy notables, altamente reveladores de las arbitrariedades a las cuales

se ha venido haciendo referencia a lo largo de esta sección del presente estudio.

*a'. La actuación administrativa en el marco del Plan Catia*

Desde comienzos del año 2012, funcionarios de Fundacaracas y de la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR, actuando con pretendido fundamento en lo dispuesto por el DLOETV, comenzaron a ejecutar una serie de actuaciones dirigidas a tomar posesión real y física de varios inmuebles en el área de Los Flores de Catia, alegando la necesidad de hacer en ellos estudios de suelo con la finalidad de determinar la aptitud o no de los mismos para la construcción de viviendas.

Sin embargo, ninguno de los funcionarios actuantes exhibió formalmente a ninguno de los vecinos afectados el haber sido expresamente habilitados por el Ejecutivo Nacional para la realización de tales actuaciones, mediante la adopción de los mecanismos de modificación de la competencia correspondientes, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11 del propio DLOETV, en concordancia con la LOAP. Tampoco se exhibió o notificó el haberse dictado algún acto jurídico formal, mediante el cual se hubiera adoptado alguna medida de ocupación de las previstas en el DLOETV, con el fin de poder ingresar en inmuebles de propiedad privada con miras a realizar los estudios anunciados.

En efecto, según los vecinos afectados, simple y llanamente se les comunicó de manera verbal que los inmuebles que ellos venían ocupando y destinando al desarrollo de actividades comerciales e industriales o a servirles de vivienda permanente, serían expropiados para ser utilizados en el desarrollo del PLAN CATIA,<sup>51</sup> el cual fue definido -igualmente en

---

51 Con carácter general, sobre el denominado Plan Catia, cabe remitir a la información publicada en: [http://www.fundacaracas.gob.ve/?module=pages&top=displaypage&page\\_id=45&format=html](http://www.fundacaracas.gob.ve/?module=pages&top=displaypage&page_id=45&format=html)

forma verbal- como un proyecto de reurbanización del área que incluye, además de planes de vivienda, la recuperación del casco central, el desarrollo de actividades socio productivas y el rescate de los sitios públicos, las vías y la infraestructura.

Ante esta situación, tanto los comerciantes como vecinos del Sector Los Flores de Catia, afectados por estas actuaciones, las rechazaron de manera enérgica, insistiendo en que los inmuebles que pretendían ser ocupados por FUNDACARACAS y la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR, no se encontraban ociosos o subutilizados, sino que estaban siendo dedicados al comercio o a la vivienda permanente e ininterrumpida de los habitantes de la zona, calificando como una auténtica arbitrariedad que los funcionarios de ambas dependencias, sin notificación alguna de ningún acto jurídico formal que les sirviera de fundamento, les anunciaran que únicamente contaban con un lapso de tres (3) días para desalojar los inmuebles que venían ocupando.

Como protesta frente a la aludida situación, los vecinos del sector, actuando conjuntamente con los comerciantes y trabajadores afectados, realizaron diferentes manifestaciones en las calles de la zona, de las cuales dieron cuenta distintos medios de comunicación social,<sup>52</sup> mereciendo destacarse que a tal punto llegó el nivel de las manifestaciones de rechazo frente a estas acciones que en la noche del 31 de enero de 2012, el CANCELLER DE LA REPÚBLICA y el MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA tuvieron que hacerse presentes en Los Flores de Catia, para sostener una reunión con los vecinos, pero sin lograr resultados positivos.

Ya el 27 de enero de 2012 se había presentado en uno de los inmuebles afectados un grupo de personas que manifestaron ser trabajadores de una empresa contratista de FUNDACARACAS, indicando que durante el transcurso de la mañana se harían

---

52 Ver en tal sentido y entre muchas otras, la reseña que de esas manifestaciones hizo el diario EL UNIVERSAL, EN SU EDICIÓN DEL DÍA 30 DE ENERO DE 2012.

presentes en la locación funcionarios adscritos a la SINDICATURA MUNICIPAL DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR, quienes les autorizarían para ingresar a esas instalaciones a los fines de iniciar trabajos de demolición de galpones y adecuación del terreno para la ejecución de proyectos habitacionales.

La propietaria del inmueble les inquirió a los funcionarios la exhibición de algún acto o documento oficial que les sirviera de fundamento a la actuación anunciada por ellos, sin obtener ningún tipo de respuesta, ni la exhibición de documento o decisión formal en tal sentido, y pese a que los funcionarios adscritos a la SINDICATURA MUNICIPAL no se presentaron ese mismo día, quedaron apostados en las inmediaciones de los galpones varios efectivos de la policía de dicha entidad local, quienes manifestaron que –por órdenes superiores– estaba prohibido el ingreso y egreso de cualquier bien o persona al inmueble.

Esa misma situación se reiteró el día 30 de enero de 2012, solo que, en esa ocasión, a solicitud de la propietaria del inmueble, una Notaría Pública dejó constancia de lo sucedido por vía de una inspección ocular, practicada con fundamento en lo dispuesto por el artículo 75 de la LEY DE REGISTRO PÚBLICO Y DEL NOTARIADO. Seguidamente, el día 13 de febrero de 2012 funcionarios de FUNDACARACAS, conjuntamente con efectivos de POLICARACAS, pretendieron ingresar en el inmueble forzosamente, sólo que ante la imposibilidad material de hacerlo y el rechazo de la propietaria y de los inquilinos que ocupaban dicho inmueble, debido a la ausencia de exhibición de documento alguno que sustentara su actuación, se limitaron a estampar una comunicación en las puertas del local, fijándola con cinta adhesiva, en la cual la Presidente de FUNDACARACAS simplemente señaló que la empresa contratista quedaba autorizada a realizar estudios de suelo sobre el inmueble en referencia.

Finalmente, el 16 de febrero de 2012 empleados de FUNDACARACAS y de la empresa contratada por ésta, así como funcio-

narios adscritos a la SINDICATURA MUNICIPAL DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR y a POLICARACAS, se presentaron en el inmueble con el propósito de ejecutar una supuesta medida de ocupación emanada de la mencionada Alcaldía y destinada a tomar posesión real y física de dicho inmueble, con el fin de hacer los estudios necesarios para la construcción de viviendas multifamiliares, esgrimiendo como pretendido fundamento de esa actuación y de la supuesta medida de ocupación temporal en referencia, lo dispuesto en el DLOETV.

Ante esa situación, la propietaria le explicó a los funcionarios actuantes que no se había cumplido con ninguno de los requisitos exigidos por el DLOETV para que pudiera procederse a la ocupación del inmueble, pues no se había dictado ningún Decreto por parte del Ejecutivo Nacional, declarando como área AVIVIR la zona en la cual se encuentra ubicado el inmueble, ni se habían seguido los procedimientos y las formalidades establecidos no sólo en el propio DLOETV, sino también en la LTU para determinar si dicho inmueble podía ser considerado como ocioso, subutilizado o con un uso inadecuado a los fines del poblamiento, lo cual es un requisito indispensable para poder dictar medidas de afectación de la propiedad, advirtiéndoles que de proceder a ejecutar cualquier tipo de actuación material sobre el inmueble, sin cumplir con los procedimiento y requisitos exigidos legalmente a tal efecto, estarían incurriendo en una abierta y arbitraria VÍA DE HECHO.

Sin embargo, pese a estos señalamientos y advertencias, los funcionarios irrumpieron por la fuerza en las instalaciones, violentando la cerradura del inmueble y autorizando el ingreso de personas identificadas como empleados de una contratista de la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR, solo que para el asombro de los presentes, lejos de limitarse esas personas a practicar las actuaciones dirigidas a realizar los estudios de suelo que habían anunciado eran el motivo de su visita, comenzaron a dismantelar y demoler buena parte de las paredes inter-

nas de la edificación, derribando parte de la infraestructura y del techo de los galpones, como se hizo constar en una nueva Inspección Ocular practicada ese mismo días por una Notaría Pública a solicitud de la propietaria.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8 de la LECUPS, *“Todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad, sin llenar las formalidades de esta Ley, podrá ejercer todas las acciones posesorias o petitorias que correspondan, a fin de que se le mantenga en el uso, goce y disfrute de su propiedad, debiendo ser indemnizado de los daños y perjuicios que le ocasione el acto ilegal”*, por lo que atendiendo al tenor literal de esta disposición, la propietaria ejerció la correspondiente acción posesoria (interdicto restitutorio de la posesión) por ante la jurisdicción civil ordinaria, y luego de una decisión declinatoria de la competencia para el conocimiento de dicha acción,<sup>53</sup> el JUZGADO SUPERIOR TERCERO EN LO CIVIL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN CAPITAL, mediante sentencia dictada el 23 de mayo de 2012, declaró, increíble e insólitamente lo siguiente:

“...Hechas las consideraciones que anteceden se pasa a revisar si la presente causa no se encuentra inmersa en alguna de las causales de inadmisibilidad establecidas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que es del tenor siguiente:

‘Artículo 35: la demanda se declarará inadmisibile en los supuestos siguientes:

(...omissis...)

7- Cuando sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa en la Ley.’

---

53 Ver en tal sentido, Sentencia dictada por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas el 30 de marzo de 2012, en el Expediente N° AP-11-V-2012-000214.

Especial relevancia cobra el numeral 7, de la norma transcrita por cuanto obliga a esta Juzgadora a verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de toda querrela interdictal, contenido en el artículo 783 del Código Civil.

(...omissis...)

En efecto el artículo 783, del Código Civil, establece

‘Artículo 783- Quien haya sido despojado de la posesión, cualquiera que ella sea, de una cosa mueble o inmueble puede, dentro del año del despojo, pedir contra el autor de él, aunque fuere el propietario, que se le restituya en la posesión’.

Del contenido de la norma trascrita se desprende que los requisitos de admisibilidad de la querrela interdictal son: i) Que exista posesión, sea ésta de cualquier naturaleza; ii) Que se haya producido el despojo; y, iii) Que la acción se intente dentro del año siguiente al despojo, razón por la que el juzgador deberá verificar in limini litis que el accionante sea poseedor de la cosa mueble o inmueble; que haya ocurrido efectivamente el despojo en el ejercicio de la posesión; que presente pruebas que evidencien la ocurrencia del despojo.

(...omissis...)

En relación con el segundo de los requisitos de admisibilidad esta juzgadora estima pertinente señalar que el despojo debe ser entendido como el apoderamiento, violento o no, que una persona hace por sí sola, sin autorización de los tribunales o del Poder Público, de cosa o derecho de otra persona.

Así, cuando en caso contrario la privación de la cosa se produzca por la autoridad competente y siguiendo los procedimientos previsto (sic) para ello, no podrá considerarse despojo propiamente, aun se haga violentamente y se le dé tal nombre, de allí que el despojo puede ser justo o injusto, según que asista o no al despojante fundamento jurídico para el apoderamiento de la cosa; pero debiendo a efectos de la configuración del despojo ser siempre es ilegal, lo que caracteriza a este último es el hecho de tomar uno, por su propia autoridad, la cosa de la que otro esté en posesión, de allí que, el despojo es el fruto del acto arbitrario y como tal ilícito del mismo interesado que procede por su propia autoridad (Énfasis añadido).<sup>54</sup>

De cara al tenor literal de esta decisión, no se puede dejar de llamar la atención en cuanto al peso o relevancia que se pretende dar en ella a la circunstancia de que la desposesión frente a la cual se ejerce el interdicto, haya sido practicada por algún ente u órgano que tenga a su cargo el ejercicio del Poder Público, así como sobre lo trascendente que ello resulta a los fines de no poder ser reputada esa desposesión como arbitraria, ni ser considerada despojo propiamente, aun cuando se haga violentamente y se le de tal nombre, pues pese a que el propio fallo formula dos (2) condiciones a esos fines: que la privación de la cosa sea ejecutada por la autoridad competente y que lo haga siguiendo los procedimientos previstos para ello, y pese a que lo que se alegó y probó fue, precisamente, que ninguno de esos dos extremos se cumplió en dicho caso, el Tribunal declaró inadmisibile la acción.

---

54 Cabe destacar que mediante Sentencia dictada el 27 de junio de 2012, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, sin mayores consideraciones o análisis adicionales y limitándose prácticamente a reiterar, transcribir y manifestar su conformidad con lo expuesto por el Juzgado Superior en el fallo citado, declaró sin lugar la apelación ejercida por la propietaria, confirmando (insólitamente) tan igualmente insólita decisión.

Vale decir, a pesar que esa desposesión fue llevada a cabo sin cumplir con ninguno de los requisitos, procedimientos y formalidades establecidos en el mismo DLOETV, invocado por las autoridades municipales como pretendido e inexistente fundamento de su actuación, tanto en este como en muchos otros casos similares, el Poder Judicial ha venido negándose sistemáticamente a cumplir su deber de brindar protección frente a privaciones o despojos indiscutiblemente arbitrarios, ejecutados por órganos y entes encargados del ejercicio del Poder Público que no sólo carecen naturalmente de competencia para ello (ya hemos dicho que los artículo 11 y 25 del propio DLOETV solo atribuyen competencia para decretar y ejecutar esas medidas al Ejecutivo Nacional, no a la Administración Municipal), sino que adicionalmente han procedido omitiendo cumplir con los más elementales requisitos y procedimientos previstos en el propio régimen jurídico invocado falsamente por ellos mismos como pretendido fundamento de su actuación.<sup>55</sup>

*b'. El insólito caso del Metro de Caracas, actuando fuera del marco del DLOETV*

El segundo caso que se ha escogido como referencia para acreditar la efectiva comisión de estas contravenciones e irregularidades, guarda relación con la actuación de una empresa estatal: la compañía anónima METRO DE CARACAS (CAMETRO), durante la ejecución de tareas que no sólo resultan del todo ajenas a aquellas para las cuales fue concebida su creación, sino que adicionalmente revelan una serie de tropelías y arbitrariedades verdaderamente paradigmáticas en materia de configuración de vías de hecho.

---

55 Téngase en cuenta que, con posterioridad a esta insólita decisión, la propietaria ejerció la correspondiente acción por vías de hecho, en los términos previstos en la LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, la cual se encuentra actualmente en fase de decisión.

En efecto, mediante documento autenticado el 28 de junio de 2001, una empresa propietaria de lotes de terreno ubicados en el centro de la ciudad de Caracas, dio en comodato a CAME-TRO inmuebles (terrenos) de su propiedad, con la finalidad de ser utilizados para depositar en ellos el material necesario para la construcción de la línea Cuatro del Metro de Caracas, así como para depositar también el material proveniente de las excavaciones del tanque subterráneo asociado al funcionamiento de la mencionada línea.

Cumplido como fue el objeto del comodato en referencia, los terrenos fueron arrendados a una sociedad mercantil contratista de la misma CAME-TRO, con el fin de que pudiera seguirlos destinando al depósito de bienes muebles asociados a la realización de construcciones y para el depósito de materiales en el área.

Sin embargo, el 29 de noviembre de 2011 el Administrador General de la sociedad mercantil propietaria de los inmuebles, al hacer una visita al lugar, se sorprendió al observar la ejecución de actividades de construcción dentro de los terrenos en cuestión; concretamente, la construcción de dos edificios dentro de los terrenos propiedad de la empresa, así como el emplazamiento en ese sitio de maquinarias y otros bienes muebles de gran tamaño utilizados para la construcción, verificando entonces que los terrenos estaban siendo usados a esos fines ilegítimamente y sin consentimiento de la empresa propietaria, así como sin que hubiere sido notificada formalmente de ningún acto administrativo o decisión judicial que, cumpliendo todos los requisitos y formalidades establecidos en el Derecho positivo venezolano vigente en materia de medidas de afección a la propiedad privada, sustentara jurídicamente tal ocupación y la construcción desarrollada sobre dichos lotes de terreno.

El 20 de diciembre de 2011 un Juzgado de Municipio, a solicitud de la empresa propietaria, dejó constancia por vía de

inspección judicial de la presencia en el terreno de maquinaria destinada a la construcción, así como de la entrada y salida de camiones y vehículos y de la presencia de trabajadores dependientes de la sociedad mercantil contratista de CAMETRO, los cuales indicaron al Tribunal que en esa ocasión, estaban cumpliendo instrucciones de la referida sociedad estatal para la construcción de viviendas en dichos terrenos, dejándose expresa constancia igualmente de la ejecución de obras y del levantamiento de estructuras destinadas a edificios residenciales o de viviendas, aún en proceso de construcción.

Más aún, durante la práctica de esa inspección, se dejó constancia de la presencia del apoderado de CAMETRO, quien manifestó que la construcción de los edificios en los terrenos en referencia, estaba siendo ejecutada por dicha empresa estatal en el marco de la GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA, invocando a tal efecto el contenido del Decreto N° 8.320, dictado por el Ejecutivo Nacional y publicado en la Gaceta Oficial N° 39.708 del 7 de julio de 2011, mediante el cual, con fundamento en lo dispuesto por DLOETV, fueron creadas varias ÁREAS VITALES DE VIVIENDA Y DE RESIDENCIA (AVIVIR), una de las cuales comprende o abarca los terrenos propiedad de la empresa afectada, que estaban siendo objeto de ocupación y construcción por parte de CAMETRO.

De cara a esta afirmación, la empresa propietaria hizo constar que el hecho de haberse dictado un Decreto declarando un área determinada como AVIVIR, en los términos del DLOETV, no era suficiente por sí solo ni habilitaba en modo alguno a ningún órgano o ente del Estado para que, sin ningún otro trámite adicional y en franca violación al derecho fundamental de propiedad previsto en el artículo 115 de la Constitución, pudiera ocuparse materialmente un terreno en contra de la voluntad de su legítimo titular y construir en él obras destinadas a vivienda, sin seguir los trámites y requisitos previstos en ese mismo instrumento (DLOETV) en garantía del derecho de propiedad del titular del terreno.

Ante esta situación, la empresa afectada ejerció una acción judicial de protección frente a vías de hecho, con arreglo a lo dispuesto en la LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, alegando y probando debidamente lo siguiente:

- Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 (numeral 3) del DLOETV, corresponde al Ejecutivo Nacional dictar DECRETOS DE CREACIÓN DE ÁREAS VITALES DE VIVIENDAS Y RESIDENCIAS (AVIVIR), en las cuales el Estado procederá a reordenar integralmente la distribución y uso del espacio, sea éste urbano o rural, para destinarlo en prioridad y con urgencia a la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares de micro comunidades, pequeños barrios, grandes barrios o nuevas ciudades, precisando esa misma norma que en las zonas que hayan sido decretadas como áreas AVIVIR, el Estado no permitirá la existencia de inmuebles no residenciales o terrenos abandonados, ociosos, subutilizados o de uso inapropiado, que presenten condiciones y potencial para cumplir con el objetivo de esa Ley, a lo cual agrega esa misma disposición que la competencia para establecer las categorías mencionadas en ese mismo numeral, será exclusivamente del organismo debidamente calificado y con carácter nacional, que el Ejecutivo Nacional cree mediante Decreto;
- Que el artículo 5 del mismo DLOETV indica expresamente que se “declararán” (sic) de utilidad pública, interés social e importancia estratégica, los inmuebles no residenciales, así como los terrenos urbanos o rurales abandonados, ociosos o subutilizados o sobre los cuales exista un uso inadecuado a los fines del Poblamiento para el buen vivir de la población, en las zonas que hayan sido decretadas formalmente como AVIVIR, a lo cual agrega el artículo 9 de ese mismo instrumento normativo (DLOETV), que las tierras públicas o privadas aptas para la construcción de viviendas que estén en esas condiciones (ociosas, abandonadas o subutili-

zadas, o sobre las que exista un uso inadecuado a los fines del Poblamiento) y que estén ubicadas en una zona decretada formalmente por el Ejecutivo Nacional como AVIVIR), quedan afectadas a la construcción de viviendas;

- Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes de la LEY DE TIERRAS URBANAS, la competencia para declarar una tierra urbana sin uso corresponde al órgano o ente del Ejecutivo Nacional con competencia técnica para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, lo cual implica que previamente se inicie y se sustancie debidamente un procedimiento administrativo a tal efecto, notificando a los afectados de la apertura del procedimiento y permitiéndoles alegar y probar lo que a bien tengan en defensa de sus derechos e intereses, de manera que el procedimiento culmine con una decisión en la cual se declare como impropcedente la calificación de la tierra como “sin uso”, o se considere que en efecto procede calificar como tal la tierra objeto del procedimiento en referencia, caso en el cual el Ejecutivo Nacional, a través del órgano o ente con competencia técnica en materia de regularización de la tierra, deberá iniciar los trámites necesarios para lograr la trasmisión de la propiedad.
- Que desde la fecha en la cual fue dictado el citado Decreto N° 8.320 (7 de julio de 2011), mediante el cual fueron creadas varias ÁREAS AVIVIR, una de las cuales comprende o abarca los terrenos que han sido objeto de ocupación y construcción por parte de CAMETRO, hasta la fecha en la cual se practicó la referida inspección judicial, la empresa no fue notificada formalmente de la apertura de ningún procedimiento administrativo destinado a determinar, con arreglo a lo dispuesto tanto en el DLOETV como en la LTU, si los lotes de terreno en cuestión eran o no susceptibles de ser calificados como “abandonados, ociosos, subutilizados o con un

uso inadecuado a los fines del poblamiento para el buen vivir de la población”;

- Que de haber sido notificada de la apertura de un procedimiento administrativo con tales fines, la empresa podría haber alegado y probado que los terrenos de su propiedad no se encontraban abandonados, ociosos, subutilizados o con uso inapropiado a los fines del poblamiento, pues esos terrenos habían sido dados en comodato por la empresa a la propia CAMETRO para depositar en ellos el material necesario para la construcción de la línea Cuatro del Metro de Caracas, así como para depositar también en ellos el material proveniente de las excavaciones del tanque subterráneo asociado al funcionamiento de la mencionada línea, agregando que posteriormente dichos lotes fueron arrendados a una sociedad mercantil contratista de la propia CAMETRO, para ser utilizados como depósito de bienes muebles y materiales de construcción, asociados a la realización de obras contratadas a dicha empresa por la misma CAMETRO, con lo cual, lejos de tratarse de bienes ociosos o subutilizados, se trataba de inmuebles destinados al desarrollo de actividades lícitas, generadores de empleos y de ingresos;
- Que en el supuesto negado en que, luego de la apertura, sustanciación y decisión del correspondiente procedimiento administrativo, se hubiera concluido que los terrenos en cuestión si se encontraban abandonados, ociosos, subutilizados o con uso inapropiado a los fines del poblamiento, lo procedente era que de conformidad con lo establecido en el propio DLOETV, se procediera a realizar los estudios técnicos destinados a determinar si esos terrenos presentaban condiciones y potencial para cumplir con el objeto del mencionado Decreto, sin que la empresa fuera notificada de la realización de ningún tipo de estudio en tal sentido;

- Que el artículo 31 de la DLOETV prevé que en aquellos casos en que los estudios técnicos determinen la factibilidad de uso de los bienes requeridos a los fines establecidos en dicha Ley, debió agotarse la vía de la negociación amigable para que la autoridad administrativa competente pudiera adquirir, a través de un mecanismo jurídicamente válido y civilizado, cónsono que el ineludible respeto que impone la Constitución al derecho de propiedad, los bienes inmuebles que requiere para poder ejecutar en ellos obras destinadas a la construcción de viviendas, sin que la empresa propietaria fuera citada o notificada para la realización de reuniones destinada a explorar negociaciones amistosas, tal como lo prevé el mencionado artículo 31 de la DLOETV, ni le fuera informada en modo alguno la intención de CAMETRO o de algún otro ente público de tramitar el traspaso de la propiedad de los bienes inmuebles de su propiedad;
- Que de conformidad con el artículo 33 y siguientes del DLOETV, en caso de que las negociaciones amigables para la obtención de los bienes requeridos para los fines establecidos en dicho Decreto no arrojaran ningún resultado, y la ejecución de la obra a la cual se destinan hubiera sido calificada de urgente realización, lo procedente era que se hubiera dictado el Decreto de Expropiación correspondiente, lo cual tampoco ocurrió en dicho caso, al igual que el pago de la justa indemnización por dichos inmuebles, a la cual hace alusión el artículo 34 del DLOETV.
- Que aunque el artículo 28 del DLOTV prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa competente ordene la ocupación temporal de los bienes que requiera en forma no permanente, para la realización de obras, actividades o el logro de fines específicos, tales como la realización de los estudios técnicos para determinar la

factibilidad de uso de los bienes requeridos, a los fines comprobar si son acordes con los objetivos establecidos en dicho Decreto Ley, esa misma disposición establece expresamente la necesidad de dictar a tal efecto una Resolución que identifique debidamente cuáles son los bienes muebles o inmuebles que puedan ser objeto de la ocupación, con precisa determinación de sus características, ubicación, extensión y otros elementos que permitan su perfecta identificación, otorgándole a las partes afectadas la posibilidad de formular oposición a dicha medida, siendo que en ese caso, la empresa afectada nunca fue notificada de medida alguna;

- Que de conformidad con el artículo 27 del propio DLOEVT, la adopción de medidas como la ocupación de urgencia de terrenos para la construcción de viviendas implica que la autoridad administrativa competente dicte igualmente una Resolución, mediante la cual califique los bienes como esenciales y ordene la ocupación de los mismos, siendo que en ese caso la empresa afectada no fue notificada formalmente de ningún acto jurídico mediante el cual se hubiera adoptado alguna medida que les permitiera válidamente a CAMETRO o a cualquier otro ente, público o privado, ocupar terrenos de propiedad privada de manera permanente, con intención de construir viviendas en ellos.

Justo por lo que respecta a este específico punto de la necesidad de que la autoridad con competencia para ello según la Ley, tenga que emitir una Resolución expresa, motivada y por escrito, a los fines de poder adoptar formalmente la decisión de decretar las medidas de ocupación prevista en el propio DLOEVT, cabe destacar que en el caso que venimos comentando como ejemplo, uno de los hechos que quedó no sólo acreditado sino admitido expresamente por la representación de CAMETRO, al momento de celebrarse la Audiencia Oral correspondiente, fue que la Resolución mediante la cual se

decretó la ocupación del inmueble, fue emitida por el MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA VIVIENDA Y HÁBITAT y publicada en Gaceta Oficial el 18 de septiembre de 2012; vale decir, *casi un (1) año después de haberse practicado al ocupación material del inmueble*, quedando acreditado en el expediente judicial correspondiente que la emisión de esa Resolución obedeció en realidad al requerimiento formulado por la propia CAMETRO ante el Ministerio, luego de haber sido citada en el marco de juicio por vías de hecho iniciado por la empresa.

Sin embargo, la CORTE SEGUNDA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, en sentencia dictada el 5 de diciembre de 2013, declaró improcedente la acción ejercida, sobre la base de una bochornosa fundamentación, que a continuación se transcribe en sus partes más relevantes:

“...visto que se verificaron la existencia de los requisitos establecidos en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, estos son: a) que el inmueble se encontrara comprendido en un Área Vital de Viviendas y de Residencias (AVIVIR); y b) que haya sido subutilizado o recibiendo un uso inadecuado, resulta claro para esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo que los inmuebles que afirma la accionante que le pertenecen, fueron afectados por el Ejecutivo Nacional en aras de promover la construcción de soluciones habitacionales.”

(...)

“con la afectación de la cual fue objeto los inmuebles identificados con los N° 46 y 57, respectivamente, no se vulnera el derecho a la propiedad, sino que por otra parte, el Estado como regulador y garante de los Derechos de todos los venezolanos, *procura la predominancia del interés general sobre el particular, para de tal forma, mantener una sociedad justa y armoniosa*” (Énfasis añadido).

(...)

“la demora de la Administración en calificar formalmente como “urgente” la ejecución de la obra habitacional, en nada perjudicó a la sociedad mercantil accionante, toda vez que el Estado Venezolano –según la Ley– estaba en la obligación de impedir la existencia de terrenos no residenciales subutilizados o que recibieran un uso no acorde con la reordenación y poblamiento de la ciudad, lo cual realizó conforme a la normativa vigente. Aunado a lo anterior, debe advertir este Órgano Colegiado que la omisión en la cual incurrió el Ejecutivo Nacional en todo caso fue subsanada al momento de dictar la Resolución N° 167, emanada del Ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, la cual fue publicada en Gaceta Oficial N° 40.010 de fecha 18 de septiembre de 2012, sin que esto causara perjuicio alguno a la parte accionante” (Énfasis añadido).

(...)

“no puede pretender la parte accionante SOMETER A FORMALIDADES la construcción de 4 edificaciones, de once (11) pisos, con ocho apartamentos, cada uno, [Folio 51 de la segunda pieza del expediente judicial], (lo que en otras palabras sería alrededor de 350 familias beneficiadas), cuando la población venezolana se encuentra en medio de una inmensa crisis habitacional” (Énfasis añadido, especialmente las mayúsculas incluidas en el texto).

(...)

“verificado como ha sido que los terrenos de los cuales se dice propietaria la sociedad mercantil (...) estaban siendo subutilizados, al fungir como depósito de maquinarias, apartándose de tal forma de los lineamientos trazados por el Ejecutivo Nacional para paliar la crisis habitacio-

nal, este Órgano Jurisdiccional observa que en el presente caso, *la Administración al ocupar de manera inmediata los referidos inmuebles, no hizo más que obedecer a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, para de tal manera dar respuesta a las miles de familias que se encuentran en refugios o en situación de damnificados*” (Énfasis añadido).

(...)

“la ocupación de la cual fueron objeto los terrenos que se arroga la sociedad (...), fue una medida administrativa tomada por el Ejecutivo Nacional para promover la construcción de viviendas al pueblo venezolano, en atención a la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, publicada en Gaceta Oficial N° 39.626 del 1 de marzo de 2011, a la declaratoria de los mencionados inmuebles como Área Vital de Viviendas y de Residencias (AVIVIR), según Decreto Presidencial N° 8.302, publicado en Gaceta Oficial N° 39.708, de fecha 7 de julio de 2011; y finalmente, a la declaratoria de urgencia mediante la Resolución N° 167 emanada del Ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, publicada en Gaceta Oficial N° 40.010 de fecha 18 de septiembre de 2012”.

(...)

“En razón de todo lo anterior, esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo debe destacar que quedó demostrado en el decurso de esta sentencia, que *el Estado Venezolano cumplió cabalmente con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda para proceder a la ocupación de urgencia de inmuebles no residenciales subutilizados ubicados en un Área Vital de Viviendas y de Residencias (AVIVIR), por lo tanto, siendo que no existió una vía de hecho por parte de la Administración, sino el procedimiento de ocupa-*

*ción de urgencia establecido en la mencionada Ley, se desestima la presente denuncia.* Así se decide.” (Énfasis añadido).

(...)

“se colige claramente que en razón de la emergencia habitacional suscitada por las intensas lluvias ocurridas en el año 2010, que dejaron sin hogar a miles de familias venezolanas, *se creó este sistema normativo, desprovisto de formalidades, trámites administrativos, etc para de tal forma atacar en forma inmediata la crisis de vivienda.*” (Énfasis añadido).

(...)

“resulta evidente los motivos de urgencia y de necesidad pública que señala el Decreto promulgado en Gaceta Oficial N° 6.018 Extraordinaria de fecha 29 de enero de 2011 y que sustenta la actuación de la Administración, mediante el cual se indica expresamente que “con el objeto de enfrentar con éxito y rapidez la grave crisis de vivienda que sufre la población venezolana”, *lo cual evidencia el carácter de eminente urgencia de la actuación de la Administración,* y que el Ejecutivo Nacional pretende mejorar construyendo viviendas enmarcadas en el Plan Gran Misión Vivienda promovida por el Ejecutivo Nacional.” (Énfasis añadido).

(...)

“la referida Ley de Emergencia, estableció que todas sus normas eran de orden público, por lo tanto, resultan de aplicación preferente ante la Ley de Tierras Urbanas del año 2009. *En este sentido, siendo que en este instrumento normativo no se dispuso de un procedimiento especial para determinar el carácter ocioso de una tierra urbana,*

sino que por el contrario, se le otorgó al Ejecutivo Nacional la facultad para calificar los inmuebles. [Véase artículo 3 de la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda]” (Énfasis añadido).

(...)

“En razón de las consideraciones anteriores, esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo desestima la presente denuncia, ya que el procedimiento establecido en la Ley de Tierras Urbanas, no resulta aplicable en el caso de autos, sino que deben aplicarse las normas de la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda. Así se decide.”

De esta forma y según la CORTE SEGUNDA, la falta de calificación como “de urgente realización” de una obra, establecida en el propio DLOETV como uno de los requisitos esenciales para la adopción de medidas de ocupación, simplemente constituye una demora, pues no importa que la Resolución que debió decretar esa ocupación, de manera expresa, motivada y por escrito, se haya emitido y publicado casi un año después de haber sido practicada materialmente la ocupación misma, incluso por un ente incompetente (CAMETRO), ya que “la omisión en la cual incurrió el Ejecutivo Nacional en todo caso fue subsanada al momento de dictar la Resolución (...), sin que esto causara perjuicio alguno a la parte accionante.”

Y es que, igualmente según la Corte, “no puede pretender la parte accionante SOMETER A FORMALIDADES la construcción de 4 edificaciones, de once (11) pisos, con ocho apartamentos, cada uno,” pues al hacerlo olvida que “el Estado como regulador y garante de los Derechos de todos los venezolanos, procura la predominancia del interés general sobre el particular, para de tal forma, mantener una sociedad justa y armoniosa,” siendo esa la razón por la cual, a pesar de que el propio tenor literal del DLOETV establece una serie de requisi-

tos y formalidades que deben cumplirse inexorablemente, debe entenderse –siempre según la Corte– que en realidad, **“se creó este sistema normativo, desprovisto de formalidades, trámites administrativos, etc para de tal forma atacar en forma inmediata la crisis de vivienda.”**

Por último e igualmente al parecer de la Corte, hay que olvidarse de ese necio empeño burgués de estar sometiendo la acción de la Administración al cumplimiento de procedimientos y formalidades, especialmente cuando ello afecta dramáticamente los derechos fundamentales, de manera que si en el DLOETV **“no se dispuso de un procedimiento especial para determinar el carácter ocioso de una tierra urbana,** como sus normas son de orden público, no procede aplicar ante ese silencio el procedimiento previsto a esos fines en la Ley de Tierras Urbanas, sino que debe entenderse que **“se le otorgó al Ejecutivo Nacional la facultad para calificar los inmuebles,”** incluso a los “trancazos”, sin procedimiento alguno y sin que se dicte ningún acto jurídico formal a esos fines, pues el silencio del DLOETV a este respecto, también es de “orden público”.

Obviamente, se trata de un fallo lleno de voluntarismo autoritario y de contenido altamente político, en el cual -una vez más- se pretende justificar el atropello y la barbarie con razones deleznable (se insiste, con mero voluntarismo y sin argumentación jurídica alguna), pero que en todo caso, resultan altamente reveladoras del extremo grado de arbitrariedad con el cual han venido actuando los distintos órganos y entes públicos que han tenido a su cargo el desarrollo de actividades en el marco de este programa, así como la abierta complicidad del Poder Judicial en respaldar y brindar cobijo a esta clase de actuaciones, no mediante la simple abstención de emitir pronunciamiento alguno al respecto, sino emitiéndolo pero para justificar estas tropelías.

*C. La importancia del adecuado tratamiento de esta cuestión, como punto esencial para poder otorgar propiedad plena a los adjudicatarios de unidades construidas sobre terrenos o inmuebles privados*

En los puntos anteriores de esta misma sección hemos explicado las razones por las cuales el régimen jurídico establecido en el DLOETV, para concretar la afectación y la privación coactiva de la propiedad sobre los inmuebles y terrenos requeridos para construir en ellos viviendas en el marco de este programa, padece de una serie de contravenciones y omisiones que ponen en evidencia radicales violaciones tanto al derecho a la defensa y al debido proceso previsto en el artículo 49 de la Constitución, como a la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental.

También hemos puesto de manifiesto cuáles son las principales contravenciones y violaciones que han venido caracterizando la actuación administrativa de los órganos y entes públicos que han venido desarrollando actuaciones meramente materiales (vías de hecho) invocando falsamente el contenido de ese DLOETV, haciendo alusión a casos concretos que no solo constituyen manifestaciones paradigmáticas de ese actuar arbitrario de la Administración en este ámbito, sino que adicionalmente revelan la complicidad irresponsable y autoritaria de los Tribunales.

Ahora bien, al haber obrado en esos términos no solo el Ejecutivo (actuando como legislador derivado, vía Decreto Ley), sino también y muy especialmente la propia Administración y el Poder Judicial, parecen no caer en cuenta que el adecuado tratamiento y la debida solución que se le dé a este asunto, es un factor sencillamente indispensable a los fines de estar en posición de poder cumplir esa promesa que han venido haciendo cada vez que han tenido ocasión de promocionar las bondades de este programa social: dar *propiedad plena y verdadera* a quienes resulten finalmente beneficiados

como adjudicatarios de unidades habitacionales ejecutadas en el marco del mismo.

Y es que hasta tanto el Estado no haya adquirido legítima y debidamente la propiedad de los inmuebles o terrenos privados sobre los cuales han sido construidos o desarrollados los complejos habitacionales correspondientes, no podrá otorgarse plena propiedad a esos beneficiarios o adjudicatarios sobre las unidades que les han sido asignadas.

Ciertamente, ya hemos dicho que en la inmensa mayoría de los casos de desarrollos habitacionales construidos en el marco de este programa sobre terrenos de propiedad particular, no se han cumplido apropiadamente con los requisitos, formalidades y procedimientos establecidos por el Derecho positivo vigente para poder concretar finalmente, con plena adecuación a la Ley y al Derecho, la privación coactiva de la propiedad que sobre esos terrenos e inmuebles, aún ostentan quienes siguen siendo sus legítimos propietarios.

Y es que asumiendo incluso esa impunidad cómplice de interpretación arbitraria e infundadamente flexible de las disposiciones del DLOETV que se ha venido postulando a nivel judicial en algunos casos, más allá de lo que establezca o no al respecto ese mismo texto, sucede que de cara al tenor literal de los artículos 49 y 115 de la Constitución, esa privación coactiva de la propiedad implica cumplir, inexorablemente, con la emisión de una sentencia firme, proferida en un cauce que cumpla con las exigencias del debido proceso, así como con el pago de una justa indemnización, en los términos ya explicados en anterior sección de este mismo estudio.

Por tanto, hasta que esas exigencias no se cumplan debidamente, cualquier facultad que se confiera a los beneficiarios o adjudicatarios de unidades habitacionales construidas en el marco de este programa, pero sobre terrenos o inmuebles de propiedad privada, podrá tener otras características, contenido

y entidad, pero no las de un derecho de propiedad plena, en los términos establecidos en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental.

Pues bien, como tendremos ocasión de ver en la siguiente sección, esa misma imprecisión y contrariedad que ofrece el DLOETV al tratar lo concerniente a la privación coactiva de la propiedad sobre terrenos privados requeridos para construir viviendas en el marco de este programa, aqueja al tratamiento normativo que se da en ese mismo texto al derecho que se atribuye a los beneficiarios o adjudicatarios de esas viviendas, al punto de haber tenido que ir complementando, mediante textos posteriores, la regulación de este específico aspecto.

### **3. El tratamiento y alcance del derecho que se otorga a los beneficiarios de unidades habitacionales en el marco de este programa**

Ciertamente, continuando con el orden expositivo anunciado al inicio y abordado como ha sido lo concerniente al tratamiento que ha recibido el derecho de propiedad, desde la perspectiva de los titulares de inmuebles o terrenos afectados por actuaciones de distintos órganos y entes públicos, para destinarlos a la ejecución de edificaciones en el marco de este programa social, corresponde en esta sección del presente estudio continuar analizando las disposiciones contenidas en el DLOETV, esta vez con la finalidad de explorar cuál es el tratamiento que se dispensa en dicho instrumento al derecho de propiedad, pero desde la óptica de la situación jurídica en la cual quedan los beneficiarios finales o adjudicatarios de unidades habitacionales.

En tal sentido y antes de abordar directamente el contenido de las disposiciones de la Ley encargadas de brindar tratamiento a este tema, cabe simplemente recordar aquí que el discurso oficial en torno a la aplicación de este instrumento, ha venido insistiendo sistemáticamente en sostener que los bene-

ficiarios o adjudicatarios de unidades habitacionales ofrecidas en el marco de este específico programa social, son plenos e indiscutibles propietarios de las viviendas asignadas.

Sin embargo, a pesar que varias disposiciones de este texto hacen referencia a la eventual venta de unidades habitacionales,<sup>56</sup> así como a distintos programas para el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales y subsidios a los cuales pueden aspirar los interesados,<sup>57</sup> lo cierto es que una minuciosa revisión de las disposiciones del DLOETV en esta materia pone en evidencia una situación distinta a la sostenida por el discurso oficial.

En efecto, aunque el artículo 2 de este Decreto Ley comienza declarando que el Estado *“garantizará el derecho a una vivienda digna, dando prioridad a aquellas familias que se encuentren en riesgo vital, así como, las que no posean vivienda propia y a las parejas jóvenes que estén fundando familia,”*<sup>58</sup> lo cual podría asumirse inicialmente, junto con otras disposiciones en materia de subsidios y de eventuales ventas de unidades, como indicativo de que el desiderátum del programa apunta en muy buena medida en esa dirección (dar vivienda propia), lo cierto

---

56 Ver en tal sentido el contenido de los artículos 7 (numeral 3) y 21 del DLOETV.

57 Ver en tal sentido el contenido de los artículos 7 (numeral 5), 16, 17, 18, 22 y 23 del mismo DLOETV.

58 Cabe destacar que la misma expresión “vivienda propia” vuelve a ser empleada escasas veces por otros preceptos de este instrumento; concretamente, por el artículo 3.5, que atribuye competencia al Ejecutivo Nacional para *“Asignar terrenos y entregar viviendas a favor de los grupos familiares que se encuentren en riesgo vital, que sean de escasos recursos, que no posean vivienda propia,”* el artículo 6, el cual dispone que en caso de inmuebles adquiridos por el Estado, el derecho de preferencia a adquirir las unidades habitacionales estará en cabeza de quienes las venían ocupando en calidad de arrendatarios o comodatarios, y a falta de estos, tendrán ese derecho preferente *“los habitantes de la comunidad, sector o urbanización donde se encuentren los inmuebles, que no posean vivienda propia,”* y el artículo 26, que vuelve a usar la expresión al definir las situaciones descritas de manera unilateral y preconcebida por la Ley como constitutivas de la presunción de buen derecho para la adopción de medidas preventivas.

es que, más adelante, al definir lo que debe entenderse por adjudicatario, el artículo 4 de este mismo instrumento establece expresamente lo siguiente:

**ADJUDICATARIO (a):** Persona natural que no posea vivienda, a la que el Estado le adjudica una para que la habeite con su núcleo familiar, cuya propiedad OBTENDRÁ al término del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el respectivo contrato (Énfasis añadido).

Por su parte el artículo 8 de este mismo DLOETV, al contemplar los Deberes de los beneficiarios de la Ley, “en cumplimiento del mandato constitucional sobre vivienda familiar” (dicte textualmente la norma), contempla en su numeral 4 lo siguiente:

**4. Abstenerse de realizar actos de disposición parcial o total de los DERECHOS ADJUDICADOS, tales como: venta, donaciones, alquileres, cesiones o constituciones de hipotecas.** (Énfasis añadido).

De cara al tenor literal de estos preceptos, cabe llamar la atención sobre dos específicos aspectos, muy relevantes a los fines de analizar apropiadamente el tema tratado en esta sección del presente estudio.

Por una parte y en *primer* lugar, al definir lo que debe entenderse por adjudicatario y precisar cuál es la posición que ocupa el mismo respecto al derecho de propiedad sobre la unidad habitacional que le ha sido simplemente asignada, el artículo 4 deja claro el uso del verbo en tiempo futuro: “cuya propiedad OBTENDRÁ,” es lo que dice literalmente la norma, a lo cual no cabe atribuir ningún otro significado que ése; vale decir, que el adjudicatario NO HA OBTENIDO AÚN LA PROPIEDAD SOBRE SU UNIDAD, y que la OBTENDRÁ sólo al término del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el respectivo contrato que celebre para regular la condición en la cual,

hasta que sea verdadero propietario, simplemente ocupará o habitará la unidad que le fue adjudicada.

Por otra parte y en *segundo* lugar, al regular los deberes de los beneficiarios del régimen jurídico previsto en dicho texto, el numeral 4 del artículo 8 del DLOETV no solo establece que deberán ABSTENERSE DE REALIZAR ACTOS DE DISPOSICIÓN PARCIAL O TOTAL, lo cual es ya bastante representativo de una condición que no es la propia de un verdadero y pleno propietario, sino que adicionalmente, aquello que se les prohíbe disponer en forma total o parcial se le denomina simple y llanamente como DERECHOS ADJUDICADOS, sin calificar esos derechos expresamente como *propiedad*, lo cual guarda coherencia con la definición de adjudicatario recogida por el artículo 4 del mismo DLOETV, en la cual, como ya hemos dicho, queda claro que no son titulares del derecho de propiedad, sino que lo OBTENDRÁN si cumplen con todas las obligaciones que les sean impuestas en el contrato que celebren para regular la condición en la cual, hasta que sean verdaderos propietarios, simplemente *ocupará* o *habitará* la unidad que le fue adjudicada.

Luego, no cabe duda alguna en cuanto a que, conforme al tratamiento normativo expreso dado por el DLOETV sobre este específico tema al derecho de los ocupantes, adjudicatarios o beneficiarios de unidades habitacionales en el marco del programa, esos adjudicatarios únicamente cuentan con la posibilidad de habitar la vivienda que les haya sido adjudicada por el Estado, sin que se establezca regulación alguna en cuanto a cómo se conduce ese proceso de adjudicación, o cómo se acredita la condición de adjudicatario, o si se emite o no algún acto jurídico formal en el cual se atribuya expresa e inequívocamente tal condición.

Pero lo que sí está absolutamente claro, de cara al tenor literal de estos preceptos, es que esos adjudicatarios NO SON PROPIETARIOS, así como que tienen terminantemente

**PROHIBIDO REALIZAR ACTOS DE DISPOSICIÓN**, lo cual no podrían hacer al no ser propietarios. También queda absolutamente claro que la propiedad del inmueble sólo llegarán a adquirirla **AL TÉRMINO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL RESPECTIVO CONTRATO**, frente a lo cual cabe preguntar: ¿De qué contrato se está hablando en esa disposición?; ¿Y cuáles son esas “obligaciones”?; ¿Varían caso a caso o son absolutamente uniformes?; ¿Y quién las define o las impone y declara su efectivo cumplimiento?

Se trata de interrogantes cuya ausencia de respuesta pone en tela de juicio que, de cara al régimen previsto en este texto, pueda considerarse que los adjudicatarios de unidades habitacionales en el marco de este programa cuenten efectivamente con **seguridad jurídica en la tenencia**, como factor clave del derecho a la vivienda, en los términos ya expuestos en anterior sección de este mismo estudio.

Y fue muy probablemente esta notoria precariedad en el tratamiento de un tema tan importante dentro del régimen jurídico establecido en el DLOETV, lo que justificó que, tiempo después de su entrada en vigencia, tuviera que ser complementado con la sanción de otro texto legal destinado a tratar específicamente este tema.

#### **4. El Decreto Ley del Régimen de Propiedad de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela**

En efecto, 4 meses después de haber promulgado el DLOETV, el Presidente de la República dictó el Decreto Ley N° 8.143, contenido de la LEY DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LAS VIVIENDAS DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA (LRPGMVV).<sup>59</sup>

---

59 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6.021, Extraordinario, del 6 de abril de 2011.

Dado el sugestivo título de este nuevo instrumento, podría pensarse que el mismo estaba destinado a contemplar el régimen jurídico aplicable a los fines de conferir *propiedad plena, pura y simple* a quienes resulten beneficiarios como adjudicatarios de unidades habitacionales en el marco de este programa, regulando con mayor precisión no sólo los requisitos y el procedimiento aplicable a los fines de poder ser seleccionado, objetivamente y conforme a la Ley, como adjudicatario de una de esas unidades habitacionales, sino también los términos y condiciones de ese *contrato* al cual alude el artículo 4 del DLOETV, en el cual deben quedar claramente definidas, con carácter objetivo y sin ambigüedades de ningún tipo, cuáles son las únicas obligaciones al término de cuyo cumplimiento podrán esos meros adjudicatarios convertirse en verdaderos y plenos propietarios.

Sin embargo, el artículo 4 de esta nueva Ley, al identificar y diferenciar cuáles son los únicos *tipos de propiedad* reconocidos y regulados por dicho instrumento, establece lo siguiente:

“Artículo 4°. El Estado garantiza el *derecho de propiedad familiar y multifamiliar*, como *manifestaciones concretas del derecho de propiedad constitucionalmente establecido*. La *Propiedad Familiar* recae sobre las *viviendas* previstas en la presente normativa, que han de ser adecuadas, seguras, higiénicas y con servicios básicos esenciales.

La *Propiedad Multifamiliar recae sobre los terrenos, inmuebles* y cosas comunes de las edificaciones antes mencionadas, de conformidad con las disposiciones previstas en la presente ley y demás normativa aplicable.

De manera, pues, que nada de propiedad plena, pura y simple, sin apellidos ni adjetivos calificativos, como la reconoce el artículo 115 de la Constitución. Nada de propiedad a secas y punto. En su lugar, se precisa que la única propie-

dad que -en un futuro- aspira reconocerse a quienes resulten beneficiados como adjudicatarios de unidades habitacionales construidas en el marco de este programa, es una propiedad claramente condicionada por el calificativo que se le adosa. Por lo que respecta a la vivienda como tal, se trata de una propiedad familiar, mientras que en lo atinente a todo aquello que se denomina como cosas de uso común de los copropietarios, lo que se reconoce es una propiedad multifamiliar.

Y se apresura ese mismo precepto a procurar respuesta frente a cualquier eventual cuestionamiento que pretenda formularse ante esa mediatización adjetivada de la propiedad, señalando que estas 2 modalidades constituyen manifestaciones concretas del derecho de propiedad constitucionalmente establecido, siendo evidente la manipulación fallida que pretende hacerse a estos fines del contenido del artículo 115 del Texto Fundamental, en el cual sólo se reconoce el derecho de propiedad pura y simple, pero además sin tener en cuenta que ninguna de esas supuestas manifestaciones de la propiedad, estaban previstas siquiera entre las nuevas modalidades propuestas como parte del proyecto de Reforma Constitucional rechazado por el pueblo venezolano en referéndum celebrado en diciembre del año 2007.<sup>60</sup>

Ahora bien, dado que la aplicación de la LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL (LPH)<sup>61</sup> ha sido proscrita expresamente en este especial ámbito de la construcción de viviendas dentro de la

---

60 En efecto, la nueva redacción propuesta en ese proyecto para el artículo 115 de la Constitución, pretendía distinguir entre: a) propiedad pública; b) propiedad social directa; c) propiedad social indirecta; d) propiedad colectiva; e) propiedad mixta y, por último y en último lugar; f) propiedad privada. Ver en tal sentido: GRAU FORTOUL, Gustavo Adolfo: "Aproximación preliminar al tratamiento de la propiedad en la primera propuesta de modificación a la Constitución de 1999", en: *Revista de Derecho Público* N° 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007.

61 Publicada en la Gaceta Oficial N° 3.241, Extraordinario, del 18 de agosto de 1983.

GMVV,<sup>62</sup> la mayor parte de las disposiciones del Título III de la nueva Ley están destinadas a regular realmente diferentes aspectos del régimen jurídico de *propiedad multifamiliar*, llamado a sustituir el régimen general previsto en aquél texto legal, abarcando aspectos tales como la identificación de las áreas comunes sobre las cuales recae este tipo de propiedad, el contenido del denominado *documento de propiedad multifamiliar*, así como la integración y funciones del llamado *comité de gestión multifamiliar*, llamados a sustituir en este ámbito, respectivamente, tanto al documento como a la junta de condominio, regulados con carácter general en la LPH.

Otro aspecto interesante dentro del régimen jurídico establecido por este nuevo instrumento, viene dado por la inclusión de varias disposiciones encargadas de regular la transferencia gratuita a la República del derecho de propiedad sobre los terrenos pertenecientes a otros entes públicos y que hayan sido destinados a la construcción de soluciones habitacionales en el marco de este programa (artículos 5 y 6), guardando absoluto silencio respecto al tratamiento de la situación de aquellos propietarios privados cuyos terrenos sean afectados y destinados a estos mismos fines, para los cuales seguirán reinando las ya descritas y explicadas imprecisiones e inseguridades derivadas del desastroso régimen previsto al respecto en el DLOETV.

---

62 Ya desde el artículo 2, al señalar que sus disposiciones regularán el régimen de propiedad sobre las viviendas, terrenos y demás bienes en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, este texto precisa que todo el régimen jurídico aplicable a este programa “*constituye un sistema integral y distinto al contemplado en la Ley de Propiedad Horizontal y en la Ley de Venta de Parcelas*”, insistiendo en que las disposiciones de esas leyes *no se aplicarán* a lo regulado en esta LRPGMVV, la cual dedica precisamente la mayor parte de las disposiciones contenidas en su Título III, a contemplar todo un nuevo régimen jurídico de *propiedad multifamiliar*, el cual -como veremos posteriormente- tiene como propósito sustituir, para los urbanismos que se construyan en el marco de este programa, todo el régimen jurídico ordinario previsto con carácter general en la Ley de Propiedad Horizontal.

Pero en lo atinente específicamente a la propiedad familiar; vale decir, aquella que puede llegar a adquirir el adjudicatario respecto de la unidad habitacional cuyo mero uso le ha sido asignado, el artículo 9 de este nuevo instrumento establece textualmente lo siguiente:

Artículo 9°. La Propiedad Familiar es el derecho sobre la vivienda destinada única y exclusivamente al uso, goce, disfrute y DISPOSICIÓN por parte de la Unidad Familiar, en los términos, condiciones y LIMITACIONES establecidos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, su reglamento y el Contrato de propiedad respectivo.

La Propiedad Familiar sobre una vivienda también implica derechos y obligaciones sobre las cosas que sean calificadas como de uso y disfrute común (Énfasis añadido).

Lo primero que cabe precisar de cara al tenor literal de este precepto es que una lectura inadvertida de la inclusión que se hace en su texto de la facultad de DISPOSICIÓN, como parte de ese peculiar derecho de propiedad familiar, podría conducir equívocamente a considerar superada la limitación que sobre este particular y como vimos en anterior punto de esta misma sección, impone el artículo 8.4 del DLOETV. Sin embargo, el mismo precepto se encarga de advertir que ese reconocimiento se hace sólo en los términos, condiciones y muy especialmente dentro de las LIMITACIONES establecidas por el propio DLOETV, por lo que no cabe duda que sigue plenamente vigente la restricción establecida en ese mismo artículo 8.4; vale decir, la PROHIBICIÓN EXPRESA DE DISPONER DE LOS "DERECHOS ADJUDICADOS", sin imponer límite temporal alguno a la duración o vigencia de esa prohibición.

Y aunque el artículo 3 de este nuevo texto, bajo el epígrafe "**Venta**", dispone que "*las casas, apartamentos y otros inmuebles, construidos o por construirse, así como los terrenos asociados sobre los cuales se edificará la obra, destinados al cumplimiento de los objetivos de la Gran Misión Vivienda Venezuela y del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia de Terrenos y Vivienda, **podrán ser vendidos o enajenados como bienes individuales por el ejecutor o propietario, sólo de conformidad con lo previsto en esta ley,**" no cabe duda que esa posibilidad está específicamente referida, de acuerdo con el propio texto de la norma, a un sujeto muy concreto y específico; a saber, **al ejecutor o propietario** encargado de la construcción de las soluciones habitacionales, no el simple **adjudicatario** o beneficiario, el cual, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 del mismo DLOETV, no adquiere la condición de propietario familiar sino **al término del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el correspondiente contrato.***

De manera, pues, que lo cierto es que este nuevo régimen jurídico previsto en la LRPGMVV, no contribuyó en modo alguno a precisar, con mayor intensidad y objetividad, los verdaderos títulos jurídicos en virtud de los cuales se adjudican unidades habitacionales en el marco del programa, ni a brindar mayor seguridad jurídica a los adjudicatarios, al definir con absoluta precisión no sólo los requisitos y procedimientos para que puedan ser beneficiados con la asignación de una unidad, sino cuáles son las únicas causales objetivas y concretas ante cuya efectiva ocurrencia y declaración por la autoridad competente, pudiera verse afectado su derecho de permanencia y su **seguridad en la tenencia** de esa unidad.

En su lugar, el texto mantuvo una redacción que dejó incólume la vulnerabilidad derivada de previsiones como las contenidas en los artículos 4 y 8.4 del DLOETV, que no sólo omiten por completo toda regulación en cuanto a los puntos indicados en el párrafo inmediato precedente, sino que además condicionan la adquisición futura de la condición de propietario al

término del cumplimiento de unas obligaciones a ser definidas contractualmente y no directamente en la propia Ley, prohibiéndoles además toda posibilidad de disponer, *sine die*, de esos derechos precarios e inciertos de uso que le han sido adjudicados, pero que en la medida en que no existan condiciones claras y objetivas definidas directamente a nivel legal, pueden perder en cualquier momento, incluso por capricho del operador político de turno.

No se desconoce que, como fue advertido en anterior sección de este mismo estudio, al abordar el régimen jurídico general en materia de regulación de la acción estatal para el desarrollo de programas de viviendas, desde los primeros textos existió la preocupación asociada a la necesidad de adoptar medidas dirigidas a lograr que las unidades asignadas en venta, arrendamiento, comodato o enfiteusis a los beneficiarios de los programas públicos, fueran destinadas a satisfacer efectivamente las necesidades habitacionales del beneficiario, imponiendo a esos fines *límites razonables a la facultad de disponer*.

Pero en esos casos, no se trataba de imponer limitaciones de manera indeterminada o ambigua, sino mediante la consagración expresa a nivel legal de mecanismos como la consagración de un *derecho preferente de adquisición* en favor del ente público competente, para el caso en que el beneficiario pretendiera disponer de la unidad que le hubiera sido asignada, mecanismos estos cuya ejecución implica la aplicación de *criterios objetivos*, cónsonos con las más elementales exigencias derivadas del principio de *seguridad en la tenencia*, como factor clave para una adecuada satisfacción del derecho a la vivienda, guardando además respeto y consonancia con la condición jurídica atribuida al beneficiario en cada uno de estos casos (propietario, arrendatario, comodatario o enfiteuta), sin disminuirla o atentar contra su solidez y contundencia.

Obviamente, la imposición de prohibiciones de disposición absolutas, sin límites temporales de ningún tipo y sin la previsión clara y objetiva, directamente a nivel legal, de las circunstancias ante las cuales debe cesar cualquier limitación al respecto, lejos de contribuir al convencimiento de que estamos en presencia de una de las manifestaciones concretas del derecho de propiedad reconocido constitucionalmente, como en términos voluntaristas pretende decretarlo el artículo 4 de este instrumento, deja bien claro que, en realidad, esa propiedad familiar es un derecho mediatizado, disminuido y limitado sin parámetros objetivos.

De esta forma, el régimen jurídico previsto tanto en el propio DLOETV como en la LRPGMVV, no responde adecuadamente a un factor que, incluso más que el reconocimiento de propiedad plena, constituye un elemento crucial para la adecuada satisfacción del derecho a la vivienda. Nos referimos a la seguridad en la tenencia, que no está limitada a la celebración de un contrato de compraventa o a cualquier otra forma jurídica de transmisión del derecho de propiedad, sino que puede alcanzarse a través de otras opciones en el plano jurídico, siempre que lo conferido no sea una simple concesión revocable sino un verdadero derecho, que atribuya indiscutiblemente, en términos claros, objetivos y sin ambigüedades, la posibilidad de gozar de su objeto con una cierta certidumbre; esto es, de una manera relativamente estable y con cierta inmunidad frente a alteraciones arbitrarias en su goce o frente a situaciones de vulnerabilidad, derivadas de desalojos autoritarios o de privaciones coactivas ilegales, especialmente por motivos políticos.

## 5. A modo de recapitulación

A lo largo de las secciones anteriores de este estudio, hemos procurado poner de relieve cómo los distintos instrumentos que se han venido dictando para conformar el marco normativo de la GMVV, contemplan un régimen jurídico que

en materia de privación coactiva de los inmuebles o terrenos de propiedad privada requeridos para construir en ellos soluciones habitacionales, no sólo revela abiertas incongruencias y contravenciones con las más elementales exigencias derivadas tanto del respeto al derecho fundamental al debido proceso y al Juez natural previsto en el artículo 49 de la Constitución, como de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental, sino que adicionalmente, también hemos explicado cómo ese peculiar régimen jurídico ha venido siendo violado, inobservado o preterido en cuanto a su aplicación por parte de los distintos órganos y entes del Poder Público que lo han invocado como fundamento normativo de su actuación, en el marco de este programa social.

También hemos destacado cómo pareciera olvidarse que del adecuado tratamiento que se le dé al diseño y ejecución de las medidas destinadas a lograr la privación coactiva de la propiedad privada en este ámbito, depende nada más y nada menos que el poder cumplir cabalmente con esa engañosa promesa en la cual el mensaje oficial ha venido concentrando buena parte de los esfuerzos propagandísticos destinados a la promoción de este programa, al sostener que lo conferido a los beneficiarios es un derecho de *propiedad plena* sobre las unidades adjudicadas.

Sin embargo, al abordar las disposiciones destinadas a brindar atención normativa precisamente al tratamiento de lo que se confiere a los adjudicatarios o beneficiarios sobre esas unidades habitacionales, se entiende el por qué la ausencia de preocupación alguna sobre ese específico aspecto, pues simple y llanamente, una lectura detenida de esas normas revela que lo conferido a esos fines no es un verdadera propiedad plena, pura y simple, sino un simple *derecho de uso precario, mutable y para nada seguro* en cuanto a su titularidad o ejercicio, al no regularse con precisión y directamente a nivel legal, no sólo el procedimiento y los requisitos aplicables a los fines de poder adquirir la condición de beneficiario o adjudicatario, sino sobre

todo y fundamentalmente esos términos, condiciones y obligaciones al cabo del cumplimiento de los cuales, según el artículo 4 del DLOETV, pudiera estar llegando a convertirse ese simple adjudicatario en un verdadero propietario, viendo cesar finalmente esa **prohibición de disposición** que le ha sido impuesta por el artículo 8.4 de ese mismo texto, sin límite alguno, ni temporal ni material.

Pues bien, fue precisamente en este marco de incertidumbre y de poca o nada claridad en cuanto a este específico aspecto del derecho conferido a los beneficiarios de unidades habitacionales construidas bajo este programa, que luego del importantísimo cambio ocurrido en diciembre de 2015, en la conformación de las fuerzas políticas llamadas a conformar el órgano encargado de ejercer el Poder Legislativo a nivel nacional, una de las iniciativas impulsadas por la nueva Asamblea Nacional estuvo orientada, precisamente, a brindar a esos beneficiarios o adjudicatarios no sólo la **seguridad jurídica en la tenencia**, sino la **propiedad plena, pura y simple sobre sus viviendas**.

## V. LA LEY DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD A BENEFICIARIOS DE LA GMVV

En efecto, uno de los primeros y más sonados proyectos de Ley que le correspondió discutir a la Asamblea Nacional recién instalada en enero de 2016, fue precisamente el que culminó con la sanción, el 13 de abril de 2016, de la denominada LEY DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD A LOS BENEFICIARIOS DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA Y OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO (LTPGMVV).

## **1. Aproximación al contenido y objetivo fundamental del Proyecto**

De acuerdo con lo indicado en la Exposición de Motivos de la primera versión de este proyecto de Ley, el objetivo fundamental del mismo consistía precisamente en establecer mecanismos extraordinarios cuya puesta en ejecución permitiera regularizar la situación de innumerables proyectos habitacionales, ejecutados en el marco de la GMVV sobre terrenos e inmuebles pertenecientes tanto a distintos entes públicos como a sujetos privados, pero respecto de los cuales no ha terminado de esclarecerse, de manera definitiva y conforme a Derecho, lo concerniente a la transferencia de la titularidad del derecho de propiedad de los terrenos o inmuebles sobre los cuales han sido ejecutados ya tales proyectos.

De esta forma, el Proyecto partía de un postulado básico: hay que resolver satisfactoriamente y conforme a Derecho lo concerniente a la propiedad de los terrenos sobre los cuales hayan sido ejecutados proyectos habitacionales en el marco del programa, pues ello constituye un elemento indispensable para estar en posición de emitir, suscribir y protocolizar debidamente, por ante la Oficina de Registro Inmobiliario correspondiente, tanto los documentos acreditativos de la propiedad familiar que corresponde a cada beneficiario sobre la unidad que le fue adjudicada, como el documento de propiedad multifamiliar sobre el terreno, los inmuebles y las áreas de uso y disfrute común de todos los miembros de las unidades familiares en su conjunto, y que comporta para ellos los derechos y obligaciones contenidos en el documento de propiedad multifamiliar previsto en la LRPGMVV, cuyas disposiciones e inconvenientes han sido ya comentados en la sección inmediata anterior de este estudio.<sup>63</sup>

---

63 Cabe destacar desde ya que el proyecto no solo reconocía la existencia de una Ley como la LRPGMVV, sino que identificaba claramente las deficiencias de las cuales padecía dicho texto, en cuanto a la adecuada previsión de los mecanismos apropiados para poder otorgar, efectivamente

A esos fines, esta primera versión del proyecto proponía la creación de una COMISIÓN PARLAMENTARIA ESPECIAL (CPE),<sup>64</sup> que tendría a su cargo la ejecución de las siguientes tareas:

- Levantar, con la colaboración de los distintos órganos y entes del Ejecutivo Nacional con competencia en la materia, un inventario detallado de los distintos proyectos habitacionales ya ejecutados y en ejecución en el marco de la GMVV;
- Conformar una base de datos que permitiera identificar, de cara al inventario al cual se hace referencia en el punto inmediato anterior, lo siguiente:
  - El carácter público o privado del sujeto titular del derecho de propiedad del terreno o inmueble sobre el cual ha sido ejecutado o está en ejecución cada proyecto habitacional;
  - En caso que el terreno o inmueble pertenezca a un ente público, determinar el estado en que se encuentra el proceso de transferencia de la titularidad del derecho de propiedad de ese terreno o inmueble a favor de la República, fijando un plazo perentorio para que dicho proceso concluya finalmente, bajo la

---

y sin ambages de ningún tipo, titularidad plena a los beneficiarios de la GMVV. Incluso, el proyecto partía de la preservación de la mayor parte del régimen jurídico previsto en dicho instrumento, manteniendo el uso de la nomenclatura empleada en el mismo para referirse tanto a la propiedad atribuible sobre cada unidad habitacional (*Propiedad Familiar*), como a los bienes y cosas comunes a todos los beneficiarios (*Propiedad Multifamiliar*), con las precisiones dirigidas a corregir distorsiones esenciales en dicho texto legal.

64 Ante el ambiente de pugnacidad política imperante en Venezuela y asumiendo como premisa la desconfianza absoluta en cuanto a la imparcialidad e independencia del Poder Judicial, el Proyecto proponía que fuera la propia Asamblea Nacional la que condujera las tareas encaminadas a lograr que se le pudiera conferir finalmente títulos de propiedad plena a los beneficiarios del programa.

coordinación y supervisión de la CPE propuesta en el proyecto de Ley;

- En caso que el terreno o inmueble pertenezca a un sujeto privado, determinar la situación jurídica en la cual se encuentra el proceso de toma de posesión coactiva o de adquisición forzosa del derecho de propiedad del terreno o inmueble de que se trate, identificando si se cumplió o no con los requisitos, procedimientos y formalidades exigidas por el Derecho positivo a los fines de tomar posesión o adquirir la propiedad del terreno o inmueble en cuestión, así como si se ejerció algún medio de impugnación o reclamo, en sede judicial o en sede administrativa, con precisión del estado en el cual se encuentra. A esos fines, se proponía que la CPE conformada con arreglo a la Ley se nutriera de la información que le fuera suministrada, tanto por los distintos órganos y entes encargados del ejercicio del Poder Público que hayan tenido a su cargo la ejecución de proyectos habitacionales en el marco de la GMVV, como de los particulares propietarios de terrenos o inmuebles sobre los cuales se hubieran ejecutado tales proyectos;
- Con base en la información que se obtuviera de la ejecución de las tareas descritas en los puntos anteriores, la CPE que se conformara por mandato de la ley, convocaría públicamente a todas las personas naturales o jurídicas propietarias de terrenos e inmuebles afectados, sobre los cuales se hubieran ejecutado o estuvieran en ejecución proyectos habitacionales en el marco de la GMVV, a fin de que participaran en un proceso de negociación destinado a explorar la posibilidad de alcanzar un arreglo amigable, en cuyo seno se pudiera acordar la transferencia en firme del derecho de propiedad

de esos terrenos e inmuebles a favor de la República, incluyendo la procura de los recursos necesarios para poder pagar a los afectados la justa indemnización que les corresponde, como parte de la garantía expropiatoria contemplada en el artículo 115 de la Constitución, de manera que alcanzado el acuerdo correspondiente se pudieran protocolizar, tanto los documentos acreditativos de la propiedad familiar del beneficiario de cada unidad, como el documento de propiedad familiar sobre el terreno, los inmuebles por destinación y las áreas de uso y disfrute común, de todos los miembros de las Unidades Familiares;

- Por último, determinar los casos en los cuales, ante la infructuosidad de las gestiones destinadas a explorar la posibilidad de alcanzar un arreglo amigable con los propietarios de terrenos e inmuebles afectados por las ocupaciones, se procedería de inmediato a emitir los correspondientes Decretos de expropiación, siguiendo posteriormente el proceso judicial abreviado propuesto en el propio proyecto de Ley para la sustanciación y decisión de la demanda correspondiente contra el afectado.

Por otra parte, el Proyecto introducía no pocas precisiones y reformas al régimen jurídico general previsto tanto en el DLOETV como en otros textos complementarios que también han servido de base para la ejecución de proyectos en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, tales como la ya citada LPGMVV y la LEY PARA LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE BIENES INMUEBLES EN LOS CASOS DE EXPROPIACIONES DE EMERGENCIA CON FINES DE POBLAMIENTO Y HABITABILIDAD.

El objeto de estas reformas y modificaciones estaba destinado a hacer más claro y vinculante el cumplimiento de los distintos pasos, requisitos, procedimientos y formalidades necesarios para poder afectar terrenos e inmuebles abando-

nados, ociosos, sin uso o infrautilizados, a los fines de poder destinarlos a la ejecución de proyectos habitacionales en el marco del programa, pero respetando las más elementales exigencias derivadas del reconocimiento y protección que el texto fundamental confiere al derecho de propiedad, así como la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 de la Constitución.

En tal sentido y entre muchas otras modificaciones al régimen general, se planteaba la necesaria adopción de los siguientes cambios y precisiones:

- Precisar que esa competencia atribuida al Ejecutivo Nacional, mediante la creación de las denominadas áreas AVIVIR, en el sentido de reordenar integralmente la distribución y uso del suelo urbano o rural, para destinarlo con prioridad y urgencia a la construcción de viviendas, debía ser ejercida con pleno respeto, acatamiento y observancia del orden público urbanístico vigente en el área de que se trate, atendiendo a los instrumentos vigentes en esa materia y en total coordinación con las autoridades nacionales, estatales y locales con competencia urbanística en el área a ser declarada como AVIVIR, haciendo especial énfasis en el cumplimiento de las exigencias derivadas de las variables urbanas fundamentales que deben ser observadas a esos fines, tales como el uso asignado urbanísticamente al terreno o inmueble del cual se trate, la certificación de capacidad de suministro de servicios públicos, la integración o acceso a la red vial y colectora de la ciudad, la densidad poblacional, entre otros;
- Precisar que el hecho de que un determinado inmueble quedara comprendido dentro de un área que hubiera sido declarada formalmente y mediante Decreto como AVIVIR, no implicaba que el mismo pudiera ser objeto de manera necesaria, inmediata e ineludiblemente de

medidas coactivas de ocupación por parte de cualquier órgano o ente encargado del ejercicio del Poder Público, aclarando que sólo aquellos terrenos o inmuebles que, previa sustanciación del procedimiento administrativo previsto ahora directamente en el propio Proyecto, hubieran sido declarados oficial y formalmente como abandonados, ociosos o sin uso, podrían ser objeto de medidas de ocupación temporal, adoptadas mediante Resolución expresa y motivada por la autoridad competente, con el único fin de llevar a cabo los estudios destinados a determinar la idoneidad o no de los terrenos o inmuebles afectados a los fines de poder ejecutar sobre ellos proyectos de construcción de viviendas en el marco de la GMVV;

- Precisar que en caso que los estudios correspondientes permitieran concluir que los terrenos o inmuebles objeto de los mismos son idóneos para la ejecución en ellos de proyectos habitacionales en el marco de la GMVV, se procediera de inmediato a la emisión del correspondiente Decreto de expropiación, notificando al afectado para que acudiera a la fase destinada a explorar la posibilidad de alcanzar, en un lapso sumamente breve y perentorio previsto en el propio texto del Proyecto, un arreglo amigable que permitiera la adquisición del derecho de propiedad sobre el inmueble afectado, dejando a salvo que en aquellos casos en los cuales no fuera posible alcanzar dicho acuerdo en el lapso establecido, se procediera a ejercer la correspondiente demanda de expropiación ante los tribunales competentes, siguiendo básicamente el mismo procedimiento previsto en la LECUPS, pero con algunas modificaciones y abreviaciones en sus lapsos y etapas;
- Abandonar los criterios fijados en la LEY PARA LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE BIENES INMUEBLES EN LOS CASOS DE EXPROPIACIONES DE EMERGENCIA CON FINES DE POBLAMIENTO Y

HABITABILIDAD, por resultar contrarios a las más elementales exigencias derivadas de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 de la Constitución, remitiendo en lo concerniente a los criterios y métodos para el cálculo del justiprecio a las disposiciones generales contempladas en la LECUPS;

- Incorporar algunas disposiciones contenidas en la LRPGMVV, pero precisando que tanto la propiedad familiar como la propiedad multifamiliar, constituyen manifestaciones del derecho de propiedad individual, en los mismos términos en que lo reconoce y protege el artículo 115 de la Constitución, sin que pueda darse a estas denominaciones calificativos de propiedad colectiva o social que desnaturalicen la entidad y el alcance con los cuales el titular de este derecho puede ejercer los atributos inherentes al mismo.

Estos fueron básicamente, en términos muy generales, los principales postulados y propuestas contenidos en la primera versión de este Proyecto de Ley.

## **2. Las objeciones y ataques al Proyecto formuladas desde el oficialismo, insistiendo en que lo conferido a los beneficiarios del programa era un derecho de propiedad plena**

Tan pronto como se anunció esta iniciativa e incluso antes de que se conociera el contenido de la primera versión del Proyecto de Ley, distintos voceros del oficialismo emprendieron una intensa campaña en diferentes medios, destinada a cuestionarlo.

Básicamente, las ideas centrales de esta campaña se concentraron en sostener que ya existía una Ley especial encargada de regular esta materia, aludiendo con ello a la ya citada y analizada LRPGMVV e insistiendo en que, conforme

a las disposiciones de dicho instrumento, en concordancia con el propio DLOETV, lo que se confiere a los beneficiarios de unidades habitacionales construidas y asignadas en el marco de este programa social, es sin lugar a dudas un derecho de propiedad plena e indiscutible, así como que la mayor parte de esos beneficiarios ya contaban con sus correspondientes títulos de propiedad, otorgados conforme al régimen jurídico en referencia.

Por otra parte, los ataques formulados desde el sector oficial al contenido y planteamientos de este Proyecto se dirigieron a señalar que lo pretendido con su aprobación era derogar las disposiciones de la LEY PARA LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE BIENES INMUEBLES EN LOS CASOS DE EXPROPIACIONES DE EMERGENCIA CON FINES DE POBLAMIENTO Y HABITABILIDAD, con el fin de poder exigir por los terrenos e inmuebles que ya habían sido ocupados por el Ejecutivo para la construcción de proyectos habitacionales, valores de mercado que harían muchísimo más costosa la ejecución de los mismos, poniendo en evidencia que la pretensión oficial en este punto ha sido siempre pagar un justiprecio artificial y ruinoso por los terrenos e inmuebles que han venido siendo objeto de medidas de privación coactiva de la propiedad a estos fines.

Por último y también en el marco de esta misma campaña, se llegó a indicar que el objetivo real del Proyecto era volver a hacer de la vivienda un bien libremente comercializable y un lucrativo negocio para el sector privado, poniendo en riesgo la estabilidad en la tenencia de aquellos beneficiarios a quienes ya les había sido adjudicada una unidad habitacional en el marco del programa, agregando que la verdadera preocupación de los impulsores del Proyecto, más que el reconocimiento de propiedad plena a los beneficiarios (que ya la tienen, según el sector oficial), era indemnizar a los privados afectados por las medidas de privación coactiva de la propiedad que permitieron al Estado hacerse de los terrenos e inmuebles en los cuales se han venido ejecutando los distintos proyectos habitacionales.

No cabe duda que el vocero más conspicuo de esta campaña oficial fue RICARDO MOLINA, quien para entonces era diputado de la ASAMBLEA NACIONAL por el PSUV y anteriormente se había desempeñado como MINISTRO DEL PODER POPULAR PARA LA VIVIENDA Y HÁBITAT. A su parecer:

*“El primer problema de esa ley es la pretensión de engaño, yo la llamo la ley disfraz que en realidad es una ley de expropiación al pueblo, primero que es un refrito porque ya existe la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas y la Ley del Régimen de Propiedad para las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela” (...) “bajo ese nombre lo que en realidad ocultan es que quieren mercantilizar la vivienda, lo que quieren es que aquellas personas que en justicia, con la aplicación de la Constitución y las leyes que creó el comandante Chávez, pudieron adquirir una vivienda a precios justos, ahora esas personas puedan venir con la aprobación de esta ley y exigir que se les pague lo que ellos aspiren”.*<sup>65</sup>

*“La Misión Vivienda es un proyecto social y ellos (la oposición) quieren convertirlo en un proyecto capitalista donde sea más importante cuánto vale la vivienda que la seguridad de la familia y el hogar” (...) “es una ley que liberaliza el precio de los terrenos y si esto sucede no se pueden seguir construyendo porque el dinero destinado a la compra de materiales se tendría que destinar a la compra del terreno donde se construiría la Misión Vivienda” (...) “son propias y heredables. Lo que no pueden hacer (sus propietarios) es venderlas a precios exorbitantes. Deben ser vendidas a precio justo. La oposición lo que quiere es sacar a la gente de ahí y obligarlos a vivir en los cerros y las quebradas en las afueras de la ciudad”*<sup>66</sup>.

---

65 Declaraciones rendidas por el diputado Ricardo Molina, recogidas por el medio digital “Noticia al Día”, el 29 de enero de 2016. Cfr. <http://noticiaaldia.com/2016/01/molina-segunda-discusion-de-la-ley-de-propiedad-de-la-gmvv-debe-ser-popular/>.

66 Declaraciones rendidas por el Diputado Ricardo Molina, recogidas por “El Universal”, el día 2 de febrero de 2016. Cfr. <http://www.eluniversal.com/>

*“la puesta en marcha de una ley como la que ellos (diputados opositores) promueven en la Asamblea Nacional, mataría la Gran Misión Vivienda Venezuela y limitaría la accesibilidad a los terrenos para la construcción de nuevos hogares para el pueblo” (...)* *“la verdadera intención de la derecha venezolana es derogar la Ley Para la Determinación de Justiprecio de los Terrenos para las Viviendas y así poder colocarlos en el mercado inmobiliario especulativo” (...)* *“esto implicaría financieramente destinar, en lugar de 343 mil millones de bolívares estimado hasta el 2019 para adquirir terrenos de acuerdo a las leyes aprobadas por el comandante Hugo Chávez, con esta nueva ley sería necesario disponer de 34 billones 173 mil millones de bolívares para poder adquirir un terreno el cual es imposible y condenaría al pueblo venezolano otra vez a los peores terrenos, a las zonas marginales y les negarían de nuevo el derecho a la ciudad” (...)* *“La verdadera intención de la Asamblea adeco burguesa, es limitar el acceso a la vivienda por parte de nuestro pueblo, limitar al Gobierno Revolucionario para que no pueda seguir construyendo viviendas y favorecer al sector inmobiliario privado que vieron afectado sus negocio con los terrenos y que ahora vienen por el pueblo y desde el bloque de la patria no lo vamos a permitir”<sup>67</sup>.*

*“No es verdad que la familia no puede vender su vivienda. En ninguna parte de la ley dice que no pueden vender su vivienda. Por supuesto que la pueden vender, sólo que no la puede vender al precio del mercado especulativo. La puede vender a la inmobiliaria nacional en el marco del precio justo inmobiliario” (...)* *“Por supuesto que la pueden heredar. Eso está establecido en la ley. Si el miembro principal fallece, su grupo familiar puede heredar la vivienda, sólo que no es una vivienda para comerciar, para vacacionar, es una casa para vivir” (...)* *“las condiciones para entregar*

---

noticias/economia/molina-aprueba-ley-propiedad-gmvv-construiremos-mas\_7290.

67 Declaraciones rendidas por el Diputado Ricardo Molina, recogidas por el medio digital “Noticia al Día”, el 7 de abril de 2016. Cfr. <http://noticiaaldia.com/2016/04/molina-aplicacion-de-ley-de-propiedad-de-viviendas-haria-inviable-la-gmvv/>.

*el título de propiedad de la vivienda es que sea una familia que nunca haya obtenido atención en materia habitacional por parte del Estado, luego está el documento de propiedad familiar donde están los datos precisos de la familia y la propiedad multifamiliar, donde toda la familia es dueña del terreno que no tiene ningún valor" (...) "se establece el precio de la vivienda, las condiciones de pago, las tasas de interés, el lapso de pago, las cuotas mensuales que deben cumplir para poder seguir reinvertiendo en la Gran Misión Vivienda. Esto se firma en un registro inmobiliario y la familia ya obtiene su título de propiedad".<sup>68</sup>*

Ya en las secciones anteriores de este estudio han quedado puestas de manifiesto las razones por las cuales, contrariamente a lo indicado por los voceros oficiales en sus críticas a este Proyecto, no es cierto que tanto el DLOETV como la LRPGMVV establezcan, en forma clara e inequívoca, que lo que se confiere a los beneficiarios de unidades habitacionales en el marco de la GMVV sea un derecho de propiedad plena, pura y simple, pues basta acudir al texto de las disposiciones relevantes de ambos instrumentos para apreciar que lo que se les confiere en realidad es una facultad mediatizada y precaria, sometida a un grado máximo de incertidumbre, no sólo en cuanto a la facultad de disponer del derecho mismo (artículo 8.4 DLOETV), sino incluso en cuanto a la circunstancia determinante de su adquisición o consolidación (artículo 4 DLOETV, al definir *adjudicatario*).

También cabe destacar que esa errónea afirmación según la cual la única limitación impuesta a los adjudicatarios consiste en que durante los cinco (5) años siguientes a la fecha de adjudicación, solo pueden vender sus unidades habitacionales a la empresa pública estatal INMOBILIARIA NACIONAL, S. A., y no a precio de mercado, en realidad es el resultado de una

---

68 Declaraciones rendidas por el Diputado Ricardo Molina, recogidas por el medio digital "Noticiero Digital", el 14 de enero de 2016. Cfr. <http://www.noticierodigital.com/2016/01/dos-preguntas-clave-sobre-los-titulos-de-propiedad-de-la-gmvv-hablan-molina-y-borges/>.

errónea interpretación de la RESOLUCIÓN N° 061, dictada por el MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA VIVIENDA Y EL HABITAT el 27 de mayo de 2013,<sup>69</sup> referida únicamente a las viviendas que forman parte de urbanismos intervenidos o expropiados por el Ejecutivo Nacional en el marco de la mal denominada *estafa inmobiliaria*, sin que tal limitación resulte predicable con carácter general respecto de todas las unidades adjudicadas en el marco de la GMVV.

Por último, merece ponerse de relieve especialmente la insistencia que se hace en cuanto a la necesidad de imponer valores deprimidos e irreales, auténticamente ruinosos y viles, a los fines de la indemnización a ser pagada a los propietarios de terrenos ocupados por el propio Ejecutivo para el desarrollo de proyectos habitacionales en el marco de este programa, para lo cual resulta altamente reveladora la afirmación según la cual, cualquier pretensión de aplicar los criterios para la determinación de una *justa indemnización* establecidos tanto en el artículo 115 de la Constitución como en la LECUPS, “*implicaría financieramente destinar, en lugar de 343 mil millones de bolívares estimado hasta el 2019 para adquirir terrenos de acuerdo a las leyes aprobadas por el comandante Hugo Chávez, con esta nueva ley sería necesario disponer de 34 billones 173 mil millones de bolívares para poder adquirir un terreno*”.

De manera, pues, que para el sector oficial, no hay conciencia alguna en cuanto a que, mientras no se resuelva satisfactoriamente lo concerniente a una correcta y justa indemnización a los titulares privados de terrenos afectados por medidas de ocupación arbitraria de la propiedad, con el fin de destinarlos a la ejecución en ellos de proyectos habitacionales en el marco de la GMVV, no habrá formal alguna de poder conferir a los adjudicatarios de las unidades así edificadas la titularidad de un derecho de propiedad plena, pura y simple, como la que, según

el Ejecutivo, se les ha conferido ya, cuando la verdad es que, por esta precisa razón, ello resulta jurídicamente imposible.

### 3. La apresurada emisión de las Normas para la Protocolización de Documentos en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela

Especialmente reveladora del nerviosismo y de las dudas que generó en el propio sector oficial la presentación de este Proyecto de Ley, fue su reacción al aprobar, a pocos días del anuncio y del inicio del debate público sobre este tema, la RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 037, adoptada el 28 de enero de 2016 por los MINISTERIOS DEL PODER POPULAR PARA LAS RELACIONES INTERIORES, JUSTICIA Y PAZ Y PARA VIVIENDA Y HÁBITAT<sup>70</sup> y contentiva de las NORMAS PARA LA PROTOCOLIZACIÓN DE DOCUMENTOS EN EL MARCO DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1° de estas Normas, el objeto de las mismas es *“regir la inscripción, registro y protocolización de los documentos destinados al otorgamiento de la **propiedad de los terrenos, viviendas y bienes de uso y disfrute común** de la Gran Misión Vivienda Venezuela”*, a lo cual agrega el artículo 2 que sus disposiciones serán aplicables en todo el territorio nacional, *“únicamente a todos aquellos actos que tengan por como finalidad la **regularización de la propiedad** a favor de los Órganos y Entes del Estado pertenecientes al Sistema Nacional de Vivienda, o la **transmisión de la propiedad** a las familias que resulten adjudicadas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela”*.

A tal efecto y luego de declarar (artículo 3) como *de urgencia* la inscripción y registro de los documentos contentivos de los actos jurídicos a los cuales se refieren los artículo 1 y 2, el artículo 4 de estas normas dispuso que el Ministerio con competencia en materia de Registros y Notarías habilitara la instalación

---

70 Publicada en la Gaceta Oficial N° 40.838, del 28 de enero de 2016.

de **Oficinas de Registros Públicos Especiales** en todo el territorio, las cuales quedaron sujetas a actuar conforme a los principios establecidos en el artículo 5 de ese mismo instrumento, destacando especialmente el que postula que deben hacerlo “*teniendo en cuenta que la transmisión de propiedad que se hace en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, **tiene una función social y no de mercado**”.*

Adicionalmente a lo anterior, cabe destacar que el artículo 9 de estas Normas hace mención a los “*documentos de propiedad familiar y multifamiliar a los que se refiere el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela (...) así como cualquier otro documento o acto que resulte necesario para **regularizar los inmuebles en posesión de los beneficiarios de las viviendas** construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela”*, a lo cual se suma el contenido del artículo 13 de este mismo instrumento, que alude expresamente al **régimen jurídico especial de propiedad** de las viviendas de la GMVV.

De cara al tenor literal de estas normas, cabe señalar que su contenido pone especial énfasis en una realidad a la cual hace falta atender; a saber: la necesidad de **regularizar la transmisión de la propiedad**, no sólo de los terrenos en los cuales hayan sido y sigan siendo ejecutados proyectos habitacionales en el marco de este programa social, sino también de las unidades habitacionales mismas que se hayan construido en ejecución de tales proyectos y de las cosas y bienes comunes a todos los adjudicatarios, poniendo en evidencia algo que, en buena medida, hecha por tierra el discurso oficial: salvo excepciones, la inmensa mayoría de esos adjudicatarios, e indudablemente aquellos cuyas unidades han sido edificadas sobre terrenos privados que simplemente han sido ocupados coactivamente por el Estado, sin resolver definitiva y satisfactoriamente lo concerniente a la transferencia de la titularidad del derecho de propiedad sobre tales bienes, NO SON PROPIETARIOS Y ES NECESARIO HACER QUE LO SEAN.

Y es precisamente a tal fin que se ha dispuesto la instalación y puesta en marcha de un conjunto de registros especiales, destinados a imprimir mayor celeridad y capacidad de atención a los eventuales requerimientos de inscripción y protocolización de los documentos que se generen, lo cual, en muy buena medida, puede ser interpretado como una acción *reactiva y de urgencia* (artículo 3), producida como respuesta el cuestionamiento derivado de una realidad inocultable: la falta de otorgamiento, en la inmensa mayoría de los casos y a beneficio de los adjudicatarios, de los documentos acreditativos de la titularidad de un derecho de propiedad plena, pura y simple sobre las unidades habitacionales que le habían sido simplemente adjudicadas, en los términos y con las limitaciones impuestas por ese *régimen jurídico especial de propiedad* enunciado en el artículo 13 de estas normas y contenido tanto en el DLOETV como en la LRPGMVV, sin facultad de disposición y sin certeza en cuanto al evento o circunstancia que determina la adquisición o consolidación del derecho por parte del adjudicatario.

Pero a lo que no ofrecen respuestas estas normas, ni el resto de las disposiciones del régimen jurídico especial de este programa social (GMVV), es a la única cuestión cuya adecuada solución resulta indispensable para poder estar en posesión de conferir propiedad plena, pura y simple a los adjudicatarios de unidades habitacionales construidas en el marco del mismo; a saber: la adopción de los mecanismos institucionales destinados a lograr que la titularidad del derecho de propiedad sobre los terrenos e inmuebles ocupados arbitrariamente para la ejecución de proyectos habitacionales en el marco del programa, pueda ser trasferida al estado satisfactoriamente y conforme a Derecho, mediante el pago de una justa indemnización, en los términos establecidos tanto por el artículo 115 de la Constitución como por la LECUPS.

Y sin haber resuelto previa y satisfactoriamente este aspecto, será jurídica y materialmente imposible poder otorgar

e inscribir registralmente los documentos destinados a *regularizar la transmisión de la propiedad*, en los términos indicados por las normas que se comentan, al menos por lo que respecta a las soluciones habitacionales edificadas en terrenos respecto de los cuales no se haya producido tal regularización.

#### **4. El contenido final que terminó dándose a la Ley sancionada**

Finalmente, luego del debate correspondiente, el 13 de abril de 2016 la ASAMBLEA NACIONAL terminó sancionando la LTPG-MVV.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que el texto definitivo de esta Ley no llegó a ser publicado en Gaceta Oficial, por lo que la versión final de la misma se conoce por la transcripción que de ella se hizo en el cuerpo del fallo emitido por la SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA el 6 de mayo de 2016, declarando su nulidad.

Al acudir al contenido definitivo de la Ley se aprecia que, más allá de la adopción de algunas disposiciones de corte *populista*,<sup>71</sup> en ella se mantuvo prácticamente sin modificaciones el régimen jurídico propuesto en el Proyecto para la creación de esa COMISIÓN PARLAMENTARIA ESPECIAL (CPE), la cual tendría a su cargo la ejecución de las tareas ya descritas en anterior punto de esta misma sección del presente estudio, destinadas precisamente a regularizar, satisfactoria y adecuadamente (conforme a Derecho), lo concerniente a la transferencia al Estado de la titularidad de los terrenos e inmuebles sobre los cuales hubieran sido edificadas soluciones habitacionales en el marco de este programa (artículo 27).<sup>72</sup>

---

71 Como la condonación general de deudas a los beneficiarios de la GMVV, contenida en la Disposición Transitoria Segunda de este texto.

72 En efecto, la única modificación introducida a este respecto consiste en haber atribuido a dicha CEP, no la conducción directa del proceso de negociación destinado a alcanzar un arreglo amigable con los propietarios

Sin embargo, sorprende profundamente el cambio notable -y absolutamente equívoco, a nuestro entender- que introdujo la Ley en su artículo 21, cuando luego de ordenar al órgano o ente público competente y ejecutor de cada proyecto que, de manera inmediata e incondicional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicho texto, procediera a emitir, suscribir y protocolizar, por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente, los documentos mediante los cuales se atribuyera a los beneficiarios de unidades habitacionales construidas en el marco de la GMVV y de otros programas sociales similares, el derecho de propiedad plena sobre las mismas, dispuso expresamente lo siguiente:

**“Artículo 21.-** La emisión, suscripción y protocolización de los documentos de propiedad a los cuales se refiere esta Ley, se llevará a cabo con independencia de la situación o del estado en el cual se encuentre el proceso relativo a la adquisición por parte del órgano o ente público ejecutor competente de la titularidad del derecho de propiedad sobre los terrenos en los cuales hayan sido ejecutados los proyectos habitacionales correspondientes, siendo obligación del órgano o ente público ejecutor competente continuar y culminar los procedimientos que le permitan, de conformidad con el derecho positivo vigente, adquirir el derecho de propiedad sobre tales terrenos e indemnizar debidamente a los afectados por la privación coactiva de la cual hayan sido objeto (énfasis añadido).

---

de terrenos ocupados arbitrariamente y sobre los cuales hubieran sido edificadas soluciones habitacionales en el marco de la GMVV, sino la elaboración de un *Informe* con los resultados del análisis correspondientes a la situación jurídica de cada uno de los terrenos en los cuales hubieran sido edificados esos complejos, el cual debía ser remitido al Ministerio con competencia en materia de vivienda para que fuera el Ejecutivo Nacional quien, con base en dicho Informe y dentro de los seis (6) meses siguientes a la recepción del mismo, condujera el proceso de convocatoria de los afectados a la fase de arreglo amigable.

A estos efectos, no resultarán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 1.483 y 1.885, numeral 1, del Código Civil vigente, y 463 numeral 6, del Código Penal.

No cabe duda que con la inclusión de esta disposición, la ASAMBLEA NACIONAL puso de manifestó haber cedido ante la presión derivada de las críticas manifestadas por el sector oficial frente al Proyecto de Ley, especialmente aquellas dirigidas a sostener que lo pretendido realmente con este instrumento era resolver el problema de los propietarios de terrenos afectados para la construcción de viviendas en el marco de la GMVV, más que el otorgamiento de títulos de propiedad a los beneficiarios de este programa social.

Y así, en un acto de mero voluntarismo político, la ASAMBLEA NACIONAL decidió, con la inclusión de esta disposición, quebrantar el orden y la secuencia lógica impuesta por las más elementales exigencias de respeto a los derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad, previstos y protegidos en los artículos 49 y 115 de la Constitución, respectivamente, pretendiendo separar y anteponer absurdamente, mediante una mera *ficción*, la posibilidad de otorgar a los beneficiarios del programa la titularidad del derecho de "*propiedad*" (así, entre comillas) sobre las unidades habitacionales adjudicadas a los mismos, sin antes haber resuelto satisfactoriamente y conforme a Derecho lo concerniente a la situación jurídica de los propietarios de los terrenos e inmuebles sobre los cuales fueron edificadas, arbitrariamente y en contra de su voluntad, tales unidades habitacionales.<sup>73</sup>

En efecto, de conformidad con el orden jurídico vigente (artículos 49 y 115 de la Constitución, en concordancia con

---

73 Lo dicho en el texto cobra mayor relevancia y gravedad si se tiene en cuenta que, al igual que lo hace actualmente la LRPGMVV (artículo 2), esta LTPGMVV (artículo 17) también planteaba la no aplicación en este ámbito del régimen jurídico general contenido en la LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL.

las disposiciones de la LECUPS), la suscripción de un arreglo amigable, como auténtica transacción extrajudicial, o en su defecto la emisión de una decisión judicial firme en la cual se declare procedente la expropiación, como medio de privación coactiva de la propiedad, junto con el pago (en cualquiera de esos casos) de la justa indemnización, constituyen actos previos e indispensables para que quien invoca actuar en ejercicio del Poder Público, por razones de Utilidad Pública o Social, pueda adquirir legalmente y aún en contra de la voluntad de su titular, el derecho de propiedad sobre bienes muebles, inmuebles u otros derechos que ostente un sujeto privado afectado por el decreto y ejecución de este tipo de medidas, de manera que solo después (nunca antes) de haberse configurado válidamente estos actos jurídicos (transacción extrajudicial bajo la forma de arreglo amigable, o alternativamente, sentencia judicial firme declarando procedente la expropiación y pago oportuno de justa indemnización), es que puede considerarse que ha operado jurídicamente la transferencia del derecho de propiedad, desde la esfera jurídica del afectado hacia la del ente público expropiante (artículos 115 de la Constitución y 46 LECUPS).

Y es solo después (nunca antes) de haberse perfeccionado esa operación de transferencia legítima y conforme a Derecho de la propiedad, que el ente público del cual se trate puede considerarse como auténtico e indiscutible propietario del bien o derecho expropiado, con efectos *erga omnes*, siendo solo después (nunca antes) de haberse perfeccionado esa operación que el nuevo titular del derecho de propiedad puede transferir a su vez, a uno o varios tercero (total o parcialmente), el derecho del cual es titular.

Esa es la secuencia u orden lógico y jurídico impuesto por las más elementales exigencias derivadas del ineludible respeto, tanto al derecho de propiedad y a la garantía expropiatoria contemplada en el artículo 115 de la Constitución (sentencia firma y pago oportuno de justa indemnización), como al derecho

al debido proceso establecido en el artículo 49 del mismo Texto Fundamental.

Pues bien, fue precisamente esa secuencia u orden lógico el que pretendió ser alterado a través de las disposiciones sobre "expropiación especial", contenidas en el DLOETV, así como por las disposiciones de la LRPGMVV que, sin haber resuelto definitiva y satisfactoriamente (conforme a Derecho) lo concerniente a la privación coactiva de la titularidad del derecho de propiedad de los propietarios de terrenos sobre los cuales fueron edificados (en contra de su voluntad) complejos habitacionales, pretenden hacer posible el otorgamiento de títulos de "propiedad" a los beneficiarios de unidades integradas en tales complejos.

Por tanto, cabe concluir que, con la LTPGMVV, la ASAMBLEA NACIONAL terminó dándole la razón a quienes, desde el sector oficial, adujeron que ya existía un régimen jurídico especial en materia de titularidad del derecho de propiedad para los beneficiarios de la GMVV, pues lejos de diferenciarse del régimen establecido tanto en el DLOETV como en la LRPGMVV, terminó adoptando la misma solución viciada y ficticia.

Y si bien es cierto que a diferencia de lo establecido en esos 2 últimos instrumentos, la LTPGMVV se ocupó de precisar expresamente que el derecho a ser conferido a los beneficiarios del programa es un derecho de propiedad plena (artículos 1 y 4.1), que comprende la facultad de disposición (artículo 23), lo cierto es que al contemplar como lo hizo en su artículo 21 la posibilidad de otorgar tales títulos a los beneficiarios de unidades habitacionales, sin que se haya resuelto previa y satisfactoriamente (conforme a Derecho) lo concerniente a la privación coactiva de la propiedad de los terrenos sobre los cuales fueron construidas tales unidades, este nuevo instrumento repite el mismo error cometido en el diseño del régimen jurídico plasmado tanto en el DLOETV, como en la LRPGMVV, pues hasta que esa exigencia no se cumpla debidamente, cualquier

facultad que se confiera a los beneficiarios o adjudicatarios de unidades habitacionales construidas en el marco de este programa, pero sobre terrenos o inmuebles que siguen siendo aún de propiedad privada, podrá tener otras características, contenido y entidad, pero no las de un derecho de propiedad plena, en los términos establecidos en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental.

## VI. LA DECISIÓN EMITIDA POR LA SC-TSJ, DECLARANDO LA NULIDAD DE LA LTGMVV

Tan solo diez (10) días después de haber sido sancionado por la ASAMBLEA NACIONAL el texto de esta nueva LTPGMVV, el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, mediante escrito presentado el 23 de abril de 2016, solicitó a la SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución, se pronunciara sobre la nulidad por inconstitucionalidad de la misma.

La decisión correspondiente fue emitida por dicha Sala el día 6 de mayo de 2016 y en ella se declaró la nulidad por inconstitucionalidad de dicho texto legal.

Más allá de los argumentos dirigidos a cuestionar la observancia o no de disposiciones relativas a la emisión de informes preceptivos y a la evacuación de consultas públicas durante el proceso de formación de la Ley, interesa muy especialmente, a los fines que nos ocupan en el presente estudio, abordar lo expuesto por la Sala al analizar lo concerniente a la naturaleza, límites y alcance con que cuenta el derecho que, en el marco del régimen jurídico encargado de regular el funcionamiento de la GMVV, se le confiere a quienes resultan beneficiados como adjudicatarios de unidades habitacionales conforme a dicho programa:

*“el derecho a la vivienda encuentra su punto nodal en la satisfacción de una necesidad básica de todas las familias de tener un lugar donde habitar, que el mercado inmobiliario, al concebirla como una mercancía y su producción como un negocio solo permite su acceso a quienes tienen la capacidad económica para adquirirla y no como el derecho humano que el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia está obligado a garantizar a todos los ciudadanos; de ahí, la obligación que tiene el Estado de implementar políticas públicas eficaces de protección que permitan que todas las familias, independientemente de su capacidad económica, puedan acceder a una vivienda digna, mientras que el derecho de propiedad resguarda la libertad de los ciudadanos de disponer de bienes materiales sin que se les perturbe en el ejercicio de dicha libertad.*

*Se observa que la regulación legal que se haga de las unidades habitacionales dentro del marco de las políticas públicas para satisfacer el derecho a una vivienda digna no excluye el derecho a la propiedad, pero debe protegerse el acceso y mantenimiento del ejercicio del derecho social con adecuación a cada situación familiar, para que una vez cumplidas cada una de las fases de las obligaciones adquiridas, por una parte por el Estado y por la otra por los beneficiarios, esta propiedad se transfiera del Estado a la familia adjudicataria, evitando que ésta, en virtud de su vulnerabilidad económica, se vea presionada a ceder su derecho de propiedad para satisfacer otras necesidades materiales en menoscabo del derecho a la vivienda que el bien inmueble adjudicado por el Estado está llamado a cumplir en razón de su función social.*

*Así pues, toda propiedad tiene una función social y en el caso de las unidades habitacionales que el Estado ha destinado a garantizar el derecho a la vivienda de las familias la misma se circunscribe a cumplir con dicho fin, por lo que debe excluirse la posibilidad de que los destinatarios de estos planes sociales puedan verse privados de su derecho a la*

**vivienda por razones económicas que impliquen la transmisión de la tenencia del inmueble a través de los mecanismos especulativos del mercado.**

Es así, que **la propiedad de un inmueble específicamente destinado dentro de las políticas estatales para garantizar el derecho social de las familias de acceder a una vivienda digna debe tener limitaciones que impidan que la disposición de la misma desnaturalice su función social, impidiendo que se trate como cualquier objeto del comercio que pueda negociarse libremente en el mercado sin una protección reforzada del derecho que está llamada a satisfacer; de lo contrario, el derecho constitucional a una vivienda digna podría ceder ante el ejercicio del derecho a la propiedad si no cuenta con una protección reforzada para la familia a la que se le adjudicó el inmueble, razón por la cual estos dos derechos en principio compatibles resultarían contrapuestos.**

Esto no quiere decir, que la Sala no permita la propiedad individual, por el contrario deben coexistir las distintas formas de propiedad (individual, colectiva, familiar, multifamiliar, comunal, agraria y la indígena), respetando los principios y derechos consagrados en nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que el contenido del derecho a la vivienda es un valor superior del Estado de preeminencia de los derechos humanos, enmarcado en la dignidad humana y la justicia social (Ver sentencias Nros. 1317/2011 y 1771/2011, respectivamente).

Es por ello, que **el otorgamiento de títulos de propiedad sobre las unidades de vivienda adjudicadas dentro del marco de las políticas sociales del Estado, solo puede darse mediante un sistema que rigurosamente garantice que las familias no puedan verse privadas del ejercicio del derecho a la vivienda por la disposición del derecho a la propiedad con fines distintos al**

***que está ligado el bien inmueble**, es decir su función social que garantizar una vivienda digna de interés social, razón por la cual esta finalidad se constituye en un límite intrínseco del derecho de propiedad sobre tales inmuebles.*

***En este sentido, una legislación que anteponga la libre disponibilidad del bien sobre la función social que tiene una unidad habitacional adjudicada por el Estado para garantizar el derecho de las familias de acceder a una vivienda digna, resulta contraria a los principios rectores del Estado venezolano constituido como Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia y por tanto deviene inconstitucional y como tal nula. Así se declara***” (Énfasis añadido).

Fue con arreglo a esta argumentación que la Sala consideró inconstitucional la LTPGMVV, especialmente en lo atinente a la inclusión de previsiones como los artículos 2, 9 y 23 de dicho texto, que lejos de imponer límites o restricciones al atributo de *disposición*, la declararon plenamente viable y ejercible por parte de quienes resultaran beneficiados con la adjudicación de una unidad habitacional en el marco de este programa, pues para la SALA CONSTITUCIONAL:

*“en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia si bien no son incompatibles los derechos a una vivienda digna y el de propiedad, los mismos se contraponen sí: el ejercicio del segundo pone en riesgo el primero, por lo que, **es necesario que la legislación imponga límites claros al ejercicio del derecho de propiedad por cuanto es el Estado quien debe garantizar el acceso de las familias a una vivienda digna y no el mercado, que en esencia redistribuye los bienes que en él se encuentran sin ninguna valoración ética en favor de los que tienen mayores capacidades económicas para dominarlo, por lo que ciertos bienes, como la vivienda, por su función social deben estar protegidos del libre juego de la oferta y la***

**demanda, especialmente si se trata de inmuebles que han sido financiados y ejecutados con un fin social específico por el Estado” (Énfasis añadido).**

Pues bien, más allá de lo que pueda aducirse (a favor o en contra) frente a la argumentación expuesta como fundamento de este peculiar fallo, incluyendo el advertir que con él se está dando plena vigencia y aplicación efectiva a esas especiales y mitigadas versiones de propiedad que ya fueron planteadas en el marco de la reforma constitucional rechazada por el pueblo venezolano en el año 2007, lo cierto es que a pesar de los esfuerzos hechos desde el sector oficial para afirmar y porfiar insistentemente que lo que se confería a los beneficiarios de la GMVV es un derecho de propiedad plena, pura y simple, no cabe duda que la SALA CONSTITUCIONAL se ha encargado de desmascarar esa farsa y de aclarar que ello no es cierto en modo alguno, pues en el marco del régimen jurídico aplicable a este especial programa social (GMVV), resulta esencial -en su criterio- privar a los adjudicatarios de unidades habitacionales de una facultad esencial de todo propietario pleno, puro y simple, como lo es la facultad de disposición.

Ahora bien, ya en anterior sección de este mismo estudio, al analizar lo concerniente al régimen jurídico general anterior a la aparición de este régimen especial encargado de regular el funcionamiento de la GMVV, pudimos ver cómo en términos generales y más allá del resultado que arroje la gestión real desplegada por el Estado en este ámbito, el otorgamiento de plena propiedad a los beneficiarios sobre unidades habitacionales construidas o adquiridas en el marco programas oficiales, había venido siendo la principal modalidad establecida en dicho régimen jurídico general, apreciándose incluso que, sin descartar el uso de otras figuras como el arrendamiento, el comodato o la enfiteusis, era posible identificar una tendencia más proclive o favorable a la atribución de plena propiedad a los beneficiarios sobre sus viviendas, como opción prevalente

frente a lo que revela el tratamiento del tema en el ámbito del Derecho Internacional de los derechos humanos.

Y aunque en esos textos legales generales y anteriores a la aparición de este régimen especial para la GMVV, también se aprecia preocupación por lograr que los beneficiarios de unidades habitacionales las destinaran efectivamente a la satisfacción de sus necesidades de vivienda y no a disponer de ellas para satisfacer otras necesidades, fue notorio cómo en ellos se optó por contemplar mecanismos que, sin desnaturalizar la condición de propietario pleno atribuida al beneficiario y sin privarlo de su facultad de disposición, permitieran fijar ciertos límites o condicionantes al ejercicio por ellos de esa facultad (disposición), pero no de manera indeterminada o ambigua, sino mediante mecanismos que respondían a criterios objetivos, cónsonos con las más elementales exigencias derivadas del principio de *seguridad en la tenencia*, como es el caso de la consagración del derecho preferente en favor del Estado, durante un determinado período, para adquirir la unidad a ser vendida por el propietario beneficiado.

En lugar de ello, la Sala optó por convalidar la imposición de límites categóricos y absolutos al ejercicio de la facultad de disposición por parte de los adjudicatarios de unidades construidas en el marco de la GMVV, señalando -falsamente, por lo demás- que en el marco del estado social y democrático de Derecho y de justicia, el derecho de propiedad plena, pura y simple, y específicamente de la facultad de disposición inherente a todo verdadero propietario, pone en riesgo el derecho a la vivienda, especialmente cuando se trata de satisfacer tal derecho a través de programas oficiales de construcción de vivienda como la GMVV, haciendo necesario que se impongan límites al ejercicio de dicha facultad.

Pero lo que en modo alguno dice o aclara el fallo en referencia es que, eso mismos instrumentos internacionales invocados como pretendido fundamento de la decisión y ya

analizados al inicio de este estudio, en los cuales se identifican las diferencias que existen entre el derecho a la vivienda y el derecho de propiedad y se aclara que ésta última no es la única vía de satisfacer aquél derecho, también exigen y cargan el acento, de manera por demás categórica, en la necesidad de brindar a quien habite cualquier unidad construida o adquirida en el marco de programas oficiales, un valor fundamental o esencial a los fines de la adecuada satisfacción de ese derecho fundamental (derecho a la vivienda); concretamente, la **seguridad en la tenencia**.

Se trata de un valor indispensable para evitar que quien ha sido beneficiado en el marco del algún plan de acción pública en este especial ámbito y ocupa una unidad habitacional en condición de propietario, arrendatario, comodatario, enfiteuta o por cualquier otro título, no sea expuesto a situaciones en las cuales la precariedad con la cual ocupa el inmueble o unidad habitacional que le haya sido asignada por la acción oficial, pueda ser usada en su contra como amenaza, especialmente por razones políticas.<sup>74</sup>

Una cuestión respecto de la cual guarda silencio el fallo que se comenta.

---

74 Cabe reiterar aquí lo dicho en anterior nota al inicio del presente estudio, en cuanto a lo que ocurrió precisamente en el marco de la GMVV, y más específicamente luego de los resultados obtenidos por el oficialismo en la elección de diputados a la ASAMBLEA NACIONAL celebrada en diciembre de 2015, de cara a los cuales el mismo PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en alocución transmitida en cadena nacional de radio y televisión, al referirse concretamente a la ejecución de este programa social, expresó: *“Yo quería construir 500 mil viviendas el próximo año, yo ahorita estoy dudando pero no porque no pueda construir, yo lo puedo construir, pero te pedí tu apoyo y no me lo diste”* (Ver en tal sentido: <https://www.youtube.com/watch?v=BmsQm05-Zto>).

## VII. CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio se han analizado los distintos instrumentos normativos que conforman el régimen jurídico especial encargado de regular el funcionamiento de la GMVV, con un objetivo muy preciso: determinar cuál es el verdadero sentido y alcance del tratamiento que recibe en dicho régimen el derecho de propiedad, pero no sólo desde la perspectiva de los titulares que lo han venido ejerciendo sobre los inmuebles o terrenos que fueron afectados por actuaciones (jurídicas o meramente materiales) de distintos órganos y entes públicos, para destinarlos a la ejecución de edificaciones en el marco de este programa social, sino también desde la óptica de la situación jurídica de los beneficiarios finales o adjudicatarios de unidades habitacionales.

En cuanto a lo primero, no cabe duda que el ya distorsionado y precario contenido de este peculiar régimen jurídico, unido a las gravísimas arbitrariedades en las cuales han venido incurriendo los distintos órganos y entes públicos que han tenido a su cargo aplicarlo, han determinado que, con algunas excepciones, prácticamente en la totalidad de los desarrollos habitacionales que han sido edificados en el marco de este programa sobre terrenos de propiedad particular, coactivamente y en contra de la voluntad de quienes siguen siendo legítimos propietarios de los mismos, no se ha cumplido aún con todos los requisitos, procedimientos y formalidades exigidos por el Derecho positivo vigente para lograr, conforme a Derecho, que se transfiera al Estado la titularidad del derecho de propiedad que aún ostentan tales propietarios sobre esos terrenos.

En cuanto a lo segundo, también queda claro que a pesar de la absurda insistencia del Ejecutivo Nacional, en el sentido de afirmar que lo se confiere a los eventuales beneficiarios o adjudicatarios ocupantes de unidades habitacionales en el marco de este programa, es un derecho de *propiedad plena*,

lo cierto es que una detenida lectura de las disposiciones pertinentes, contenidas en distintos textos normativos reguladores de este programa, pone de manifiesto que, en realidad, se trata de un *derecho sui generis, bastante más precario y mutable*, que no se corresponde con los atributos fundamentales del derecho de propiedad, al menos en los términos en que ha sido consagrado por el artículo 115 del Texto Fundamental, y cuya posterior mutación y consolidación definitiva a un verdadero derecho de propiedad, no se hace depender de parámetros del todo objetivos y concretos, afectando de manera substancial la *seguridad jurídica en la tenencia*, entendida como la certidumbre y estabilidad con la cual debe contar el beneficiario de soluciones habitacionales sobre su permanencia en el inmueble asignado.

Así fue puesto en evidencia por la SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, cuando al declarar la nulidad de la LTPGMVV sancionada por la ASAMBLEA NACIONAL en 2016, invocando el tratamiento y alcance que se da a este tema en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, precisó que la adecuada satisfacción del derecho a la vivienda previsto en el artículo 82 Constitucional, no implicaba necesariamente conferir propiedad plena a los beneficiarios o adjudicatarios de programas públicos ejecutados para facilitar el disfrute de este derecho, echando así por tierra el discurso oficial que insistía en calificarlos como verdaderos propietarios, pero sin emitir pronunciamiento alguno en cuanto a un factor que, según la interpretación que se ha venido dando a esos mismos instrumentos internacionales invocados por la Sala como fundamento de su decisión, resulta sencillamente vital para una adecuada satisfacción al derecho a la vivienda: la obligación de conferir a los adjudicatarios del programa la debida *seguridad jurídica en la tenencia* de su vivienda, indispensable para evitar que quien ejerce ese derecho, y muy especialmente quien ha sido beneficiado en el marco de algún plan de acción pública en este especial ámbito, no sea expuesto a situaciones en las cuales la precariedad con la cual ocupa el

inmueble o unidad habitacional que le haya sido asignada por la acción oficial, pueda ser usada en su contra como amenaza, especialmente por razones políticas.

En todo caso, no parece haber conciencia alguna, ni en el sector oficial encargado del diseño y ejecución de este programa desde sus comienzos, ni en quienes desde la ASAMBLEA NACIONAL trataron infructuosamente de introducir reformas al mismo en 2016, que cualquier pretensión de otorgar a los beneficiarios del programa la condición de verdaderos propietarios de las unidades habitacionales que les sean adjudicadas (si ese fuera el caso), implica resolver obviamente, de manera previa y satisfactoriamente, la situación jurídica de quienes, en la inmensa mayoría de los casos, aún siguen siendo los titulares legítimos de los inmuebles o terrenos en los cuales fueron construidas esas soluciones habitacionales, pero que han sido privados coactiva y arbitrariamente de la posesión de los mismos mediante la acción de distintos órganos y entes públicos, en la inmensa mayoría de los casos sin cumplir ni siquiera con los pasos y requisitos básicos establecidos excepcionalmente a esos fines en los diferentes instrumentos legales sancionados para regular el funcionamiento de este programa, ya de por sí contrarios a las más elementales exigencias derivadas tanto del derecho al debido proceso contemplado en el artículo 49 de la Constitución, como de la garantía expropiatoria prevista en el artículo 115 del mismo Texto Fundamental.