

LOS BARRIOS, LA PROPIEDAD Y EL ESTADO DE DERECHO EN VENEZUELA: UN HOMENAJE MEMORIOSO A PEDRO NIKKEN

Rogelio Pérez Perdomo

*Profesor de la Universidad Metropolitana
y profesor jubilado de la Universidad Central de Venezuela.
Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia,
Académico honorario de la Academia Peruana de Derecho.*

*Resumen: El artículo rememora las circunstancias en las cuales dos investigadores que comenzaban su carrera académica en el Instituto de Derecho Privado de la Universidad Central de Venezuela, Pedro Nikken y Rogelio Pérez Perdomo, concibieron la idea de investigar el tema de la propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas, los problemas jurídicos conexos con éste y cómo eran resueltos en la práctica. Se destaca la innovación que representó esta investigación tanto en el ambiente universitario venezolano como para el estudio interdisciplinario del derecho. El producto de la investigación fue el libro *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas* (1979) y dos artículos en inglés.*

Palabras clave: Barrios. Vivienda. Problemas legales. Derecho de propiedad.

Summary: *This paper revisits the circumstances in which two researchers in the beginning of their academic career at the Institute of Private Law of the Central University of Venezuela, Pedro Nikken and Rogelio Pérez Perdomo, set out to investigate the issue of home ownership in the slums of Caracas, the legal challenges associated with property rights in these neighborhoods and how they would be dealt with in practice. This was an innovative project in the Venezuelan academic world and had significant effects on the interdisciplinary study of law. The result of this investigation was the book *Law and Real Property Rights in the Slums of Caracas* (1979) as well as two articles of law in English.*

Key words: *Slums. Housing. Legal problems. Real property rights.*

Recibido: 9 de febrero de 2020 Aceptado: 7 de julio de 2020

SUMARIO

- I. Inicio y desarrollo del proyecto
- II. Hallazgos
- III. Impacto y limitaciones

Pedro Nikken comenzó su carrera en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela enseñando Derecho Civil II y como miembro del Instituto de Derecho Privado. Él venía de la Universidad Católica Andrés Bello, donde fue un estudiante brillante, y sus profesores -que generalmente también enseñaban en la Universidad Central- dieron las mejores recomendaciones. La Facultad de Ciencias Jurídicas (entonces llamada Facultad de Derecho) estaba expandiendo su planta de profesores-investigadores. Nikken fue una excelente adición. Llegaba con gran curiosidad intelectual y con gran espíritu de trabajo. En este artículo contaré la historia de una investigación que emprendimos juntos, qué la hizo posible y a dónde nos llevó esa aventura intelectual.

El Instituto de Derecho Privado estaba dirigido por José Melich Orsini, un jurista investigador serio muy en la línea del análisis conceptual del derecho. Sus rigurosas obras sobre el contrato y la responsabilidad extra-contractual son muestra tanto de su orientación como de su rigor intelectual. Melich, como director del instituto, tenía una mente amplia. Requería de nosotros, los investigadores, que trabajáramos con seriedad, pero no se empeñaba en imponer una visión del derecho o un tipo específico de investigación. Como personalmente estaba en la sección de filosofía del derecho, un área que no era de su interés, mi libertad era aun mayor.

Nikken probablemente se incorporó al instituto en 1968 y yo me había incorporado un poco antes. Nos hicimos buenos amigos rápidamente. Éramos también vecinos en Sebucán, lo que facilitaba el transporte para ambos. Nos tocó una época

muy turbulenta en la Universidad Central que se llamó la ‘renovación académica’ que realmente tenía muy poco de académico a pesar de su nombre. Nikken y yo tomamos el partido de quienes veían en ella la destrucción de la universidad y sus valores. Asistíamos a reuniones donde se discutía sobre cómo reaccionar ante la irracionalidad y la violencia que se habían apoderado de la Universidad Central. A la vez estábamos conscientes que había mucho que mejorar en la universidad, incluyendo renovar la investigación. Nuestro mentor y orientador era Enrique Pérez Olivares. Fue una época muy movida e intensa, y muy activa en materia de política universitaria. La interrumpí viajando a Harvard en 1971 para hacer una maestría. Al regreso, en 1972, la UCV estaba más tranquila y Pedro –quien se había quedado en Caracas– y yo reiniciamos nuestra colaboración. Esta vez con el proyecto de investigación sobre el derecho y la propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas, objeto del presente análisis.

En este artículo me propongo contar cómo se nos ocurrió una investigación que permitió que colaboráramos, aunque teníamos orientaciones académicas distintas, cómo esa investigación probablemente influyó en nuestras carreras, y también cómo no vimos algo que hoy seguramente destacaríamos de manera principal.

En la primera parte, contaré como se inició y se desarrolló la investigación; en la segunda, los hallazgos principales, y en la tercera, el impacto y limitaciones de lo realizado

I. INICIO Y DESARROLLO DEL PROYECTO

Ya no recuerdo quién descubrió el libro *The evolution of law in the barrios of Caracas* (1973)¹ escrito por un equipo de investigadores jurídicos de los Estados Unidos. Kenneth Karst, su

1 Kenneth Karst, Murray Schwartz & Audrey Schwartz: *The evolution of law in the barrios of Caracas*. University of California. Los Angeles

primer autor, era un desconocido. Luego supimos que era un joven que se convirtió luego en un distinguido especialista en el derecho de América Latina, profesor en la Universidad de California, Los Ángeles. Leímos ese libro y nuestra primera reacción fue de avergonzarnos: un equipo de investigadores de los Estados Unidos nos hablaba de cómo se vivía el derecho en los barrios de Caracas. Nosotros, que éramos investigadores en el área del derecho en la universidad más acreditada en la época con sede en Caracas, desconocíamos por completo el tema. Como todos nuestros conciudadanos veíamos los barrios todos los días, conocíamos personas que vivían en ellos, pero no habíamos tenido la iniciativa de hacer esa investigación. Leímos el libro con mucho interés y quedamos muy impresionado por su metodología. Estaba construido sobre un número substancial de entrevistas a personas que vivían en los barrios y uno de los investigadores vivió por un tiempo en uno de ellos para la parte etnográfica del estudio. El libro indicaba que también habían entrevistado a abogados distinguidos, pero no los identificaba. Los cuestionarios habían sido procesados con una tecnología y unos aparatos misteriosos de los cuales habíamos escuchado hablar pero que no sabíamos manejar: las computadoras.

El libro nos pareció bien armado y lleno de información interesante. Los habitantes de los barrios consideraban segura la tenencia de sus viviendas. Esto era lo que les habían dicho casi unánimemente a los entrevistadores y aun esperaban que el estado los indemnizara si llegara a necesitar de ese espacio para una obra pública. Pero, además de decirlo, los habitantes de los barrios lo mostraban con hechos: hacían inversiones importantes para su nivel de ingreso, como poner un techo o paredes sólida a su vivienda.

¿De dónde venía esa seguridad? Esto es lo que hoy llamamos el primer problema de investigación. Para nosotros, abogados educados en la lectura del Código Civil, las viviendas de los barrios eran edificaciones en suelo ajeno y la tenen-

cia de la edificación era absolutamente precaria. Una opinión muy generalizada en Caracas veía en los barrios sectores sin ley, donde imperaba la violencia. En un artículo de opinión de Úslar Pietri, retomado luego por Brewer-Carías², los barrios eran comparados con el estado de naturaleza hobbesiano. Lo que reflejaban estos autores, que habían participado en la vida de un barrio y que habían entrevistado a un buen número de habitantes de barrio, era algo completamente distinto. En los barrios no se vivía una guerra de todos contra todos y los habitantes tenían una considerable seguridad en la propiedad de su vivienda, como lo mostraba el libro descubierto sin explicar su fundamento en el derecho ni en el sistema político venezolano. En la década de 1970, salvo por los brotes de violencia política que fueron controlados, Caracas era relativamente pacífica. Su índice de homicidios estaba por debajo de los de Nueva York o Miami.³

Nuestros colegas del Instituto de Estudios Políticos y del Instituto de Urbanismo a quienes consultamos, especialmente Juan Carlos Rey y Omar Hernández, nos pusieron en contacto con una bibliografía politológica y sociológica. Maritza Montero, de la Escuela de Psicología, nos pasó un trabajo apasionante de su autoría que mostraba que el sentimiento de propiedad de la vivienda era más fuerte entre los habitantes de los barrios que entre quienes habitaban en los bloques multifamiliares de vivienda social, a pesar de que estos últimos tenían un documento de propiedad debidamente registrado.⁴ Nos sumergimos en la literatura de ciencias sociales.

El argumento principal de la obra de Karst y otros nos dejó escépticos. Los investigadores habían descubierto reglas que

2 Brewer Carías, Allan- R.:

3 Juan C. Navarro & R. Pérez Perdomo: "Seguridad personal: percepciones y realidades". En J.C. Navarro & R. Pérez Perdomo (coordinadores): *Seguridad personal, un asalto al tema*. Caracas. Ediciones IESA

4 Maritza Montero: "Un estudio psicosocial de la propiedad". *Revista de Psicología* vol 3 #2., 1976.

habían sido creadas para regular la convivencia y que eran distintas a las reglas del derecho oficial. Las juntas de barrio resolvían conflictos y los investigadores les daban importancia en la creación de este nuevo derecho. En conclusión, vieron el surgimiento de un nuevo derecho de una manera que se asemejaba al *common law*, una tradición jurídica con la cual ellos estaban familiarizados.

El argumento no nos convenció. Sabíamos que los partidos políticos estaban metidos en los barrios y la creación de un derecho nuevo que aparentemente surgía de la sociedad misma nos parecía halado por los cabellos. Una obra excelente *The politics of the barrios in Venezuela*⁵ confirmó lo que en buena parte habíamos aprendido de las conversaciones con gente de los barrios que le preguntamos sobre la historia de su propio barrio o con los colegas que venían de las ciencias sociales. Las invasiones eran organizadas políticamente. Dirigentes de base de los partidos, sobre todo de Acción Democrática, eran los organizadores. Ellos tenían sus contactos en las municipalidades y sabían cuáles terrenos eran municipales, o cuáles propietarios tenían poca capacidad de reacción ante una invasión. Durante semanas organizaban la gente para que una madrugada determinada hicieran la ocupación. La presencia de mujeres, especialmente mujeres en estado o con niños, era importante en la invasión, y el grupo debía ser numeroso. Estas características iban a inhibir a la policía o cualquier intento de represión o de violencia. De todas maneras, los organizadores tenían sus contactos y al barrio frecuentemente se le ponía el nombre apropiado, como Menca de Leoni (cuando Leoni era el presidente de la República). El libro de Ray nos mostró que la propia Agency for International Development de los Estados Unidos había provisto fondos por un tiempo a las juntas pro-mejoras de los barrios que tenían la bendición oficial. Esta ayuda o la que posteriormente aparecía en el presupuesto nacional, se usaba para regalar bloques, pacas de cemento o láminas de

5 Talton Ray: *The politics of the barrios in Venezuela*. Berkeley. University of California Press, 1969.

zinc para mejorar las viviendas. La razón es que estas acciones sirvieron para combatir a los comunistas que habían logrado una cierta penetración en los barrios. Por supuesto, también servían para ganar adeptos al partido.

La idea de la creación espontánea de un nuevo derecho nos hizo ruido. Los mismos cuestionarios de Karst y otros mostraban que las juntas de barrio no eran tan importantes y muchos entrevistados habían mencionado que recurrían a la municipalidad en caso de conflicto. Era claro que teníamos unos buenos problemas de investigación y que necesitábamos ayuda. Teníamos que explorar cuáles eran los organismos municipales donde iban los habitantes de los barrios y qué hacían esos organismos. El Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV daba ayudas para la investigación. Solicitamos fondos para contratar dos asistentes y los obtuvimos. Los asistentes escogidos fueron dos estudiantes muy bien calificados, Elizabeth Fassano y Marcos Vilera. Ambos eran excelentes estudiantes y Vilera era también estudiante de sociología. La ayuda de ambos en la recolección de información fue enorme.

II. HALLAZGOS

Los hallazgos fueron publicados en 1979 en un libro breve.⁶ Lo primero que analizamos es por qué los propietarios del suelo no ejercían el derecho que tan claramente les concedía el Código Civil, naturalmente cuando eran propietarios privados. Cuando el propietario era la municipalidad o un ente público podía haber otras motivaciones para la inacción. Los recursos del propietario eran muy poderosos sobre el papel, pero las dificultades procesales para demandar a cada uno de los ocupantes y ejercer una acción reivindicatoria, o un interdicto posesorio, eran enormes, sobre todo si se trataba de una invasión numerosa y organizada, como era lo usual. Este

6 *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*. Fondo de Cultura Económica y Universidad Central de Venezuela. Caracas 1979.

es un hallazgo enteramente en el dominio del derecho, pero agrega al análisis usual el análisis del proceso

Esto solo explica parcialmente la seguridad en la tenencia de los habitantes de los barrios. Un elemento muy importante es el apoyo político y la dimensión social.

La seguridad en la tenencia no es sino una parte muy pequeña del derecho. Las viviendas son bienes importantes para los habitantes de los barrios, tal vez su capital máspreciado. Las circunstancias de la vida cambian y tal vez tenga necesidad de alquilar, o vender, o pueden surgir conflictos con un vecino por una molestia posesoria o un problema de delimitación. También hay problemas relacionados con la situación personal o familiar. Por ejemplo, si la pareja que ha construido o comprado la vivienda entra en conflicto o se separa. O podía haber molestias posesorias. Una de las dificultades de la construcción en suelo ajeno es que la propiedad no puede ser registrada. Si la vivienda califica como rancho, no puede ser alquilada. En otras palabras, son cosas que tienen muchos rasgos de los *rei extra commercium*. Esto descarta que se pueda usar los tribunales y el sistema formal.

La búsqueda nos llevó a la Sección de Asistencia Jurídica de la Municipalidad de Caracas (en la época del Distrito Federal). Sin duda, era allí donde recurrían los habitantes de los barrios. Tenían funciones de asesoramiento, de redactar pequeños documentos, como títulos supletorios. Lo que nos interesó fue ver los conflictos que potencialmente podían ser litigiosos. A los abogados de este organismo no se le escapaba la imposibilidad práctica de plantear esos conflictos en el sistema formal. La solución que habían encontrado era inventar un sistema de mediación. El sistema se construyó bajo el modelo del procedimiento formal. Se hablaba de demanda, aunque lo que había generalmente era una queja oral. También de una citación, aunque era una invitación a la otra parte del conflicto a concurrir a las oficinas de la sección. Quien llevaba

la 'citación' era el propio interesado. Si el citado no atendía la invitación, la tercera citación era servida por un policía. El local de la sección tenía un aspecto muy oficial, con una bandera y el retrato de Bolívar de forma visible y un policía en la puerta. Los abogados vestían con corbata y muchos tenían un botón en la solapa. Las mujeres-abogados tenía traje de relativa elegancia. Lo que se desarrollaba en el lugar era una mediación, pero las 'partes' claramente veían en los abogados figuras de autoridad. Las soluciones que encontraban a problemas a veces muy complicados eran muy ingeniosas y no tenía nada que ver con el derecho formal. Por ejemplo, una pareja se peleó y el hombre, que había instalado los tubos del agua, se llevó los tubos. La mediación logró el acuerdo que la mujer compraría los tubos y el hombre los instalaría de nuevo. En definitiva, estudiamos una mediación informal oficial.

También encontramos un sistema de prevención de conflictos muy asociada con el clientelismo político. Personas que pueden suponerse de importancia en el gobierno local o en el partido Acción Democrática hacían recomendación de determinados residentes en barrios específicos, los señalaban como propietarios de vivienda y atestiguaban su buena conducta. En algunos casos indicaban que eran del partido. Seguramente estas cartas o constancias tenían algún efecto en las relaciones con la policía u otras autoridades municipales.

En resumen, el sistema político venezolano había encontrado una forma económica de proveer vivienda a personas de bajos recursos que, a la vez, le reportaba buenos dividendos políticos. Los terrenos se ocupaban por invasión y no había inversión pública ni en terrenos, ni en el acondicionamiento de éstos. La inversión en construcción de viviendas y de vías de comunicación se limitaba a proveer cemento, láminas de zinc, cabillas y otros materiales, pero los constructores eran los interesados mismos. Por ello se hablaba de autoconstrucción. Originariamente no había servicios públicos, pero estos se proveían por etapas posteriormente. Se construían camine-

rías, escaleras y canales para la disposición de aguas servidas, usando la mano de obra local. También se instalaba la energía eléctrica después que los habitantes del barrio peticionaran por ella. Cada etapa era una nueva oportunidad de cimentar los lazos con la clientela política. En contra de lo que frecuentemente se piensa, quienes habitaban una vivienda en los barrios tenían interés en la instalación formal de la electricidad y pagar los recibos respectivos (en vez de robársela) porque los recibos eran muy útiles para comprobar posesión del inmueble y determinación del lugar de residencia.

No se nos escaparon las ventajas del sistema, pero también sus debilidades. Se construían sin planificación urbana ni estudios de suelo. No se dejaba espacio para escuelas, parques, dispensarios. La construcción en laderas complicaba las comunicaciones. El espacio que se dejaba como vía era estrecho, frecuentemente en escalinatas. Esto dificultaba la recolección de basura y hacía imposible el patrullaje policial. Un número de viviendas podían derrumbarse. La época de lluvias era especialmente peligrosa. El peligro de incendio no era menor.

III. IMPACTO Y LIMITACIONES

La obra se separaba de la tradición de los estudios en sociología del derecho que se interesaban en ver las regularidades que llamaban derecho emanando directamente de la vida social. Éste era el enfoque de la obra de Karst y otros. Nuestra obra le dio importancia a la interacción con el sistema político y a explicar la inacción de quienes aparentemente tenían todo el derecho de su lado. En general, la obra fue muy bien acogida en el ambiente de las ciencias sociales tanto en Venezuela como en el extranjero. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas le dio mención honorífica en el premio Mejor Obra en Ciencias Sociales 1979. En Inglaterra, donde me encontraba en disfrute de año sabático en 1977-78, me invitaron a presentarla en el Departamento de Geografía del University

College de Londres y dos versiones de la obra fueron publicadas en una obra colectiva y una revista importante, ambas publicaciones en inglés.⁷

Mi impresión es que la obra fue mejor recibida por la gente de las ciencias sociales que por la de derecho. Es posible que ocuparse del derecho en los barrios tenga más bien una connotación negativa para muchos juristas. El derecho importante es el de los negocios, el derecho promulgado nacionalmente o el internacional. Afortunadamente creo que Pedro Nikken superó rápidamente la connotación negativa de este pecado de juventud, a los ojos de los juristas más ortodoxos, por su muy distinguida carrera como abogado, como académico y como negociador internacional. Recientemente Carlos Ayala ha destacado la enorme contribución al derecho internacional y a los derechos humanos y el reconocimiento que se le hizo en Venezuela y en varios otros países. Su trabajo podrá ser leído en esta misma revista.

Con independencia de cuál ha sido el impacto externo de esta investigación, creo que el impacto mayor estuvo en nosotros mismos, como investigadores. Creo que tanto para Pedro como para mi, la investigación nos hizo ver el derecho de otra manera, más cercana a la vida real y menos puro análisis de textos. Tal vez esto haya contribuido a que Pedro dejara de ser el profesor de derecho civil para interesarse en los derechos humanos, en los conflictos internacionales y, en general, los conflictos políticos. En mi caso, ya no soy el profesor de filosofía de derecho que era. Me interesé por la sociología del derecho en el momento en que esta disciplina cambiaba y dejaba de ver simplemente al derecho como un producto más o menos espontáneo de la sociedad. Quienes hoy hacemos sociología del derecho, o historia social del derecho, nos interesamos más

7 "Law and housing ownership in the barrios of Caracas". *Urban Law and Policy*, n° 3 1980. pp. 365-402. Y "Law and home ownership in the barrios of Caracas", en Allan Gilbert (ed): *Urbanization in Contemporary Latin America*. John Wiley. Londres 1982. Pp. 205-229.

bien la interacción entre las normas y las acciones estatales y la vida real del derecho en la sociedad.

Mirando a la investigación tal como fue fijada en la publicación también percibimos hoy sus limitaciones. ¿Cómo la haríamos hoy? ¿Cuáles serían nuestros enfoques? Creo que seríamos más críticos con la forma clientelar y completamente opuesta al estado de derecho como operó la creación y el funcionamiento de los barrios. No hay duda que crearon el desorden urbano, que se creó un espacio demasiado abigarrado y complejo para que pueda ser provisto un mínimo de seguridad y de las amenidades de la vida urbana. La experiencia posterior es que buena parte de los barrios se convirtieron en las zonas urbanas más violentas. Por supuesto, no era previsible en la época que iba llegar un régimen que empoderara a los malandros y predicara la violencia y que causara tal conmoción en los barrios. Y aun menos que ese mismo régimen diseñara una política de controlar la violencia delictiva usando escuadrones de la muerte. Nada hay más contrario al estado de derecho y a los derechos humanos que lo que vivimos en Venezuela en los últimos años, pero no podemos negar que las semillas de esas políticas estuvieron en las que se impusieron en las décadas anteriores. No conversé con Nikken de estas transformaciones, pero creo que hubiéramos estado de acuerdo.