

El derecho a la vivienda, la dignidad humana y el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Contraste del texto con la realidad

Oscar RIQUEZES CONTRERAS*
RVLJ, N.º 11, 2018, pp. 317-337.

Sumario

1. Derechos sociales, derecho a la vivienda y dignidad humana
2. El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela
2.1. La exclusión de la Ley de Propiedad Horizontal
2.2. La presunción de conformidad de uso
2.3 ¿Realmente propietarios?
2.4. Un paralelismo con la Ley de Propiedad Horizontal, pero político
Reflexión final

1. Derechos sociales, derecho a la vivienda y dignidad humana

La adquisición de una vivienda es una aspiración común de ricos y pobres. En efecto, todos sueñan con obtener una para disfrutarla, para vivir tranquilos y para asegurar el futuro de sus hijos, evitándoles enfrentarse a un porvenir incierto y abrumador si no contaran con una. A pesar de compartir esta aspiración, no todos pueden obtener con la misma facilidad una vivienda, pues la diferencia en el ingreso, cuantía del patrimonio, precio del

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogado; Profesor Agregado de Derecho Romano I y Derecho Civil I (Personas). **Universidad José María Vargas**, Especialista en Derecho del Trabajo.

inmueble y circunstancias análogas crean un obstáculo insuperable, que a su vez produce una amplia brecha social.

A fin de evitar que esa brecha se amplíe y más bien lograr que se cierre, los regímenes democráticos han asumido la construcción de viviendas, primero como planes sociales de corte benéfico, pero posteriormente han elevado el acceso a la vivienda como un derecho de rango constitucional, inserto en el capítulo de los derechos sociales.

Como sabemos, en doctrina se sostiene que las normas constitucionales no tienen la misma naturaleza jurídica, ya que –como dice LINARES BENZO al referirse al Título III de la Constitución Nacional de 1961¹– su parte dogmática contiene artículos que establecen verdaderos derechos subjetivos constitucionales, que otorgan facultades a sus titulares para hacer, obrar o recibir de acuerdo con el concepto clásico de derecho subjetivo, los cuales son susceptibles de protección mediante la acción de amparo. Pero a su lado hay otros artículos que contienen declaraciones de los principios que deben orientar la actividad del Estado y a cuya realización deben actuar sus órganos y que –obviamente– no son derechos subjetivos constitucionales, susceptibles de protección a través del amparo².

Precisamente, la falta de una acción dirigida a exigir su cumplimiento, es lo que hace dudar a algunos de la naturaleza de verdaderos derechos subjetivos constitucionales de los derechos sociales, como explican ABRAMOVICH y COURTIS:

... Lo que califica la existencia de un derecho social como derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico para actuar del titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida...³.

¹ Título III «De los deberes, derechos y garantías», en cuyo Capítulo IV estaban mencionados los derechos sociales (artículos 72 al 94).

² LINARES BENZO, Gustavo José: *El proceso de amparo*. UCV. Caracas, 1999, p. 258.

³ ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian: *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2.^a, Editorial Trotta. Madrid, 2004, p. 37.

Otro motivo para cuestionar su naturaleza de derechos subjetivos constitucionales, es que su consagración se agota en obligar al Estado a ejecutar determinadas prestaciones, lo cual se trasluce en este comentario de ABRAMOVICH y COURTIS:

Es evidente que la cuestión de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y es éste quizá el principal déficit del Derecho Constitucional y del Derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la formulación de las normas que consagran los derechos, cuanto en las elaboraciones de los órganos nacionales e internacionales encargados de la aplicación de cláusulas constitucionales o de tratados, y en los escasos aportes doctrinarios al respecto⁴.

Estas prestaciones se ejecutarán en la medida en que lo permita la disponibilidad de recursos públicos, pues su alto costo puede erigirse en un obstáculo infranqueable, lo cual no escapa a PECES-BARBA:

Es verdad, como dice el profesor ALEXY, que existe una dificultad para la consideración de los derechos sociales como derechos plenos por ser difícilmente justiciables y, también, porque suponen un esfuerzo económico cuantioso que choca con la escasez, que es una realidad en la que se encuentran todas las sociedades. En todo caso, esas dificultades no diluyen el mandato radical de la Constitución de remover los obstáculos y promover las condiciones para que la libertad y la igualdad puedan ser reales y efectivas para todos...⁵.

Pero incluso si aceptásemos que el capítulo constitucional de los derechos sociales solo contiene la declaración de algunos fines del Estado, eso no significa que esas normas son completamente inútiles; por el contrario, ellas pueden guiar la interpretación del resto del ordenamiento jurídico, según el

⁴ *Ibíd.*, pp. 38 y 39.

⁵ PECES-BARBA, Gregorio: «Reflexiones sobre los derechos sociales». En: *Robert Alexy, derechos sociales y su ponderación*. 2.^a, Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Ricardo GARCÍA MANRIQUE, editor. Madrid, 2009, p. 92.

principio de interpretación conforme a la Constitución⁶. A esto cabe agregar que tales normas también fijan parámetros para la acción estatal, que no pueden ser violados como dice PECES-BARBA:

No se puede exigir su garantía y su reconocimiento por los tribunales si no existe ley que los desarrolle, pero los posibles beneficiarios están protegidos porque sí es obligatorio su respeto por los tres poderes del Estado, que no podrán actuar contra ellos, que no podrán realizar políticas ni construir jurídicamente en contradicción con estos parámetros⁷.

Esto significa que aunque nadie pueda demandar al Estado para que le dé una vivienda, aquel no puede hacer caso omiso de su obligación de proveer condiciones idóneas para que los ciudadanos de este país puedan acceder a ella.

Ahora bien, haciendo abstracción de la discusión doctrinaria antes señalada, lo cierto es que en Venezuela el derecho a la vivienda figura en el capítulo de los derechos sociales de nuestras dos últimas Constituciones⁸, marco jurídico para la construcción de viviendas que cada gobierno democrático asumió como una de sus metas en los planes de desarrollo elaborados entre 1958 y 1998. En tal sentido, podemos citar el II Plan de la Nación (1963-1966) que fijó los siguientes objetivos:

⁶ LINARES BENZO: ob. cit., p. 259.

⁷ PECES-BARBA: ob. cit., pp. 94 y 95.

⁸ La Constitución Nacional de 1961 disponía en su artículo 73: «El Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica. La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar, inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica». La actual Constitución dispone en su artículo 82: «Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. 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».

Sector vivienda: Se proyecta construir 260 000 viviendas tanto en el medio urbano como en el rural. A esta tarea contribuirán los programas de remodelación de barrios que se emprenderán con la ayuda de la fundación para el desarrollo de la comunidad y fomento municipal la cual coadyuvará en la progresiva eliminación de ranchos.

Sector construcción: Con programas adicionales o sea por encima de lo previsto en la proyección para la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos y de acueductos y el adiestramiento de obreros especializados y la formación de técnicos principalmente por parte del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Ambos programas tienen la ventaja de que rinden efectos altamente deseables desde el punto de vista social y económico y además que el gobierno puede incidir en su realización en forma directa⁹.

En el IV Plan la Nación (1970-1974) se propuso la siguiente meta:

Debido al problema de la escasez de vivienda, durante el período 1970-1974, el gobierno de Rafael Caldera implementó las estrategias para el desarrollo del Programa de Vivienda, dirigido a la construcción de un número suficiente de unidades que permitiera frenar a corto plazo el crecimiento del déficit habitacional y reducir progresivamente el déficit acumulado para 1969. Este plan estuvo aunado por el esfuerzo del sector público como el sector privado. Bajo el lema de la construcción de «las cien mil casitas por año», el programa de vivienda y la Ley de Política Habitacional, auguraba una solución a mediano plazo para las familias cuyo ingreso estaba comprendido entre 1000 y 2000 bolívares mensuales. Para las familias de bajos ingresos, el sector público desarrollaría una variedad de programas que permitirían adecuar la solución habitacional a los niveles de ingreso y evitarían que las familias con ingreso inferior a 500 bolívares mensuales quedasen desasistidas. La meta de construir las «cien mil casitas por año» nunca se cumplió, aunque el proyecto prometió buenos resultados (...)

⁹ II Plan de la Nación (1963-1966), https://prezi.com/ohvuhdqxkb_t/ii-plan-de-la-nacion-1963-1966.

El plan estuvo instrumentado en un conjunto de medidas dirigidas principalmente a estimular la construcción de viviendas por el sector privado y facilitar la construcción de viviendas por el sector público, en cantidades y a precios acordes con las necesidades del país¹⁰.

Las palabras del Ministro Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) son elocuentes, al explicar las metas del VI Plan de la Nación (1981-1985):

El tercer elemento se refiere al desarrollo regional y al ordenamiento del territorio. En esta materia el Plan pretende reducir las diferencias interregionales en relación al empleo y al ingreso impulsando para ello la descentralización progresiva, política e institucional de la Administración Pública (...) En adición, el Plan contempla dar cumplimiento a un conjunto de normas relativas al ordenamiento del territorio, en especial aquellas medidas destinadas al control y ordenamiento del Área Metropolitana de Caracas, la Cuenca del Lago de Valencia, la consolidación de Áreas Prioritarias de Desarrollo Urbano y Rural, a la preservación del medio ambiente y áreas forestales y turísticas, la Faja Petrolífera del Orinoco y las áreas fronterizas del país¹¹.

Incluso, el actual régimen desde sus inicios asumió la construcción de viviendas como una de sus metas: El Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista –PPS– Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013¹², contemplaba en su directriz II «La suprema felicidad social»¹³, garantizar el acceso a una vivienda digna, promover mayor acceso al crédito

¹⁰ ROMÁN, Zuleima: «IV Plan Nacional Venezuela», <https://www.monografias.com/trabajos15/plan-nacional-venezuela/plan-nacional-venezuela.shtml#fisico>.

¹¹ MARTÍNEZ, Ricardo: «Prioridades del VI Plan de Desarrollo de Venezuela (1981-1985)», discurso ante la Asamblea Anual Conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington D. C., 1 de octubre de 1980, en: *El desarrollo de Venezuela. Situación actual y perspectivas*, sin pie de imprenta, p. 12.

¹² Consultado en fotocopia.

¹³ Es obvio que el nombre deriva de la manida cita del discurso de Angostura de 1819.

habitacional y fomentar y apoyar la participación y el compromiso para la construcción de viviendas (estrategias y políticas II-3.3, II-3.3.3 y II-3.3.4. respectivamente).

Llegados a este punto, cabe recordar que en otro lugar dijimos que la vida no debe vivirse de cualquier manera, sino con dignidad¹⁴, es decir, con decoro o decencia, no en circunstancias que impliquen menoscabo o vejamen para el ser humano. El derecho a acceder a una vivienda contemplado en la Constitución está indisolublemente ligado a la dignidad humana, pues el hombre no solamente necesita un lugar para vivir, sino que este cuente con las condiciones materiales indispensables para preservar su salud, que le brinde seguridad contra los elementos, que le evite tener que subsistir en condiciones infrahumanas¹⁵, que permita su desarrollo y crecimiento personal como condición esencial para la existencia y protección del núcleo familiar y por ende, de la misma sociedad¹⁶. Es por ello que sea derecho –susceptible de protección por vía de amparo constitucional– o sea simplemente la declaración de un fin del Estado, el acceso a la vivienda es uno de los preceptos más importantes del capítulo de los derechos sociales de la Constitución. Con esta premisa en mente revisaremos el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela.

¹⁴ RIQUEZES CONTRERAS, Oscar: «¿*Quid est dignitas?* La dignidad humana como valor para la vida. Su invocación como fundamento para morir». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 8. Caracas, 2017, pp. 273-297.

¹⁵ Como se ha denunciado que ocurre en los llamados «refugios» usados para acoger damnificados.

¹⁶ TSJ/SC, sent. N.º 2839, del 19-11-02; reiterada en TSJ/SC, sent. N.º 835, del 18-06-09. Cabe agregar que según el Tribunal Constitucional español, la dignidad de la persona está íntimamente vinculada con el libre desarrollo de la personalidad y los derechos a la integridad física y moral, a la libertad de ideas y creencias, al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, sent. N.º 53/1985, reseñada por RUBIO LLORENTE, Francisco *et al.*: *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*. Editorial Ariel. Barcelona, 1995, p. 73.

2. El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela¹⁷

Como dijimos anteriormente, el Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista –PPS– Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, contemplaba alcanzar «la suprema felicidad social» mediante la construcción de viviendas; sin embargo, esa proclama grandilocuente solo fue puesta en práctica a partir de 2011, por fuerza de los desastres causados por las lluvias el año anterior, que llevaron al Ejecutivo a dictar el Decreto que regula la «misión» arriba mencionada y del cual queremos destacar algunos aspectos:

2.1. *La exclusión de la Ley de Propiedad Horizontal*

Dice el artículo 2 del Decreto: «... la Gran Misión Vivienda (...) constituye un sistema integral y distinto al contemplado en la Ley de Propiedad Horizontal y en la Ley de Venta de Parcelas. En consecuencia, las disposiciones de esas leyes no se aplicarán a lo regulado en este Decreto...».

Esta exclusión expresa de las viviendas de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» de la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal nos luce injustificada e incomprensible, pues antes que una incompatibilidad manifiesta vemos afinidad entre ambas, ya que la llamada Propiedad Horizontal, explica la doctrina, es un fenómeno típicamente urbano, manifestado en la construcción de estructuras verticales para viviendas al escasear los terrenos planos en las ciudades, particularmente a partir de la década de 1950, que estimuló la adopción de un nuevo marco legal que permitió –en palabras de Jerónimo GONZÁLEZ¹⁸– el acceso de las clases medias y humildes a la propiedad urbana, consolidar el desenvolvimiento de la familia en el hogar propio, facilitar la colocación de los modestos ahorros y eliminar las ásperas discusiones entre caseros e inquilinos, entre otros logros.

¹⁷ En lo sucesivo nos referiremos a este instrumento como «el Decreto».

¹⁸ Citado en DE CASSO Y ROMERO, Ignacio y CERVERA Y JIMÉNEZ-ALFARO, Francisco (directores): *Diccionario de Derecho privado, Derecho Civil, común y foral, Derecho Mercantil, Derecho Notarial y Registral, Derecho Canónico*. Tomo II. Reimp., Editorial Labor. Madrid-Barcelona, 1954, p. 3154.

Ese marco legal tiene la particularidad de que busca, en palabras de CASTÁN TOBEÑAS, la coordinación de los varios derechos de propiedad de los adquirentes de los pisos o apartamentos del edificio¹⁹, lo que nosotros interpretamos como la coordinación, que debe existir entre la propiedad particular de cada unidad habitable, nacida en cabeza de titulares distintos y la propiedad de las cosas o áreas comunes, que integran el mismo edificio. Esta dualidad: propiedad particular de las unidades habitables-copropiedad de las cosas comunes está prevista en la Ley de Propiedad Horizontal²⁰ y presenta grandes ventajas, porque cada apartamento o local puede gravarse o enajenarse independientemente del resto del inmueble.

Al negarse la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal a los inmuebles afectados a la «Gran Misión Vivienda Venezuela» se plantea un escenario, que antes que facilitar el acceso a una vivienda digna lo dificulta, pues dado que los apartamentos no pueden enajenarse separadamente, debe concluirse que todo el inmueble –apartamentos más las áreas que el Decreto llama «comunes»– pertenece pro-indiviso a todos sus ocupantes, quienes –por ende– son comuneros, lo que trae graves consecuencias en la práctica:

i. Los beneficiarios de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» no serán propietarios de los apartamentos que ocupen, sino de una cuota igual a la de los demás comuneros, a tenor de los artículos 760 y 765 del Código Civil. Algunos podrían verse tentados a interpretar esta realidad de una manera muy benévola, postulando que la titularidad de la cuota permite a los comuneros habitar sus respectivos apartamentos, pero incluso si conviniésemos en esa interpretación, no podríamos ignorar que el único bien sobre el cual podrán realizar actos de disposición es su cuota, no el apartamento. A esto cabe agregar que en el campo hereditario los comuneros solo transmitirían a sus sucesores su cuota, no el inmueble que ocupen.

¹⁹ Citado en *ibíd.*, p. 3152.

²⁰ Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 3241 extraordinario, del 18-08-83, artículos 1 (encabezamiento), 2 y 5.

ii. La circunstancia antes anotada, en nuestro criterio, dificulta grandemente el financiamiento para la adquisición de tales apartamentos, que usualmente se realiza mediante créditos con garantía hipotecaria²¹. Incluso en el supuesto de que el derecho del adquirente de un apartamento de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» no se limitase a una cuota, la constitución de un crédito con garantía hipotecaria se toparía con el principio de la indivisibilidad de la hipoteca (artículo 1877 del Código Civil), que impediría gravar separadamente cada unidad habitable pues la garantía debe constituirse sobre todo el edificio.

Los puntos señalados anteriormente, en nuestro criterio, deberían ser tomados en cuenta principalmente por los registradores inmobiliarios cuando se les presente un documento, en el que se constituya o transmita un derecho real sobre los inmuebles afectados por la «Gran Misión Vivienda Venezuela»; sin embargo, no podemos cerrar los ojos ante la realidad que se desprende del artículo 3 del Decreto:

Las casas, apartamentos y otros inmuebles, construidos o por construir (...) podrán ser vendidos o enajenados como bienes individuales por el ejecutor o propietario, solo de conformidad con lo previsto en esta Ley. Los contratos de venta u otra forma de enajenación (...) se declaran de posible e inexorable ejecución, en el sentido previsto en el Código Civil, presumiéndose que son de uso conforme.

²¹ No podemos olvidar que este era el mecanismo por excelencia para costear la construcción y adquisición de viviendas a través de las Entidades de Ahorro y Préstamo (EAP), asociaciones de carácter mutualista que conformaban el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP) regido por la Ley del mismo nombre, cuyo ente rector era el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP, hoy llamado BANAHVI), que tuvo un rotundo éxito por varias décadas y permitió a muchas familias el acceso a un inmueble. Desgraciadamente y por razones que nunca entendimos, la reforma de la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito de 1993 ordenó que todas las EAP se transformaran en Bancos Universales, lo que significó la eliminación de este sistema. Queremos agregar que no hay que ser muy imaginativo para prever que un Banco Universal privado no prestará dinero con una garantía tan débil, como la cuota de un comunero.

En ninguna parte del Código Civil existen contratos de «posible e inexorable ejecución», pues bien sabemos que el cumplimiento de un contrato no es un hecho que ocurrirá de manera inevitable, como demuestra el catálogo de causas de justificación del incumplimiento²² en la Teoría General de las Obligaciones²³; sin embargo, no nos parece que sea gratuita esa mención, sino por el contrario: es una clara orden a los registradores y a cualquier otro funcionario para que se tramiten las enajenaciones de dichos inmuebles, a pesar de que su débil fundamento legal.

Pero esa orden, que es un prepotente alarde de fuerza²⁴, solo busca encubrir las consecuencias legales de la situación antes descrita, creando una realidad falsa –esto es– creando una apariencia de propiedad particular de un inmueble donde no puede haberla, engañando a quienes se quiere beneficiar con la misión mencionada.

iii. La comunidad es una condición jurídica que el legislador tolera dentro de determinados límites, pues considera perniciosa toda situación que entorpezca la libre circulación de la riqueza²⁵; por consiguiente, prohíbe que a cualquiera se le obligue a permanecer en comunidad por tiempo indefinido y da acción a cada comunero para pedir la partición, la cual es imprescriptible (artículo 768 del Código Civil).

Desde el punto de vista estrictamente teórico, es factible que uno de los comuneros pida la partición y, si así ocurriese, habría que vender el edificio para evitar que pierda valor y repartir el precio entre los comuneros. En un escenario como este, no se logra en absoluto el propósito de poner una vivienda digna al alcance de la población.

²² *Verbi gratia*: caso fortuito, fuerza mayor o hecho del Príncipe.

²³ Véase DOMÍNGUEZ GUILLÉN, María Candelaria: *Curso de Derecho Civil III Obligaciones*. Editorial RVLJ. Caracas, 2017, pp. 165 y ss.

²⁴ No olvidemos que el difunto teniente coronel, autor del Decreto, siempre gustó más de mostrarse como militar en uniforme, que como presidente de la República, que es un cargo civil.

²⁵ Razón que en 1874 llevó al Congreso a proscribir los «institutos de manos muertas», esto es, aquellos que en virtud de sus leyes o reglamentos de constitución no pueden enajenar su patrimonio (artículo 1144 del Código Civil).

2.2. *La presunción de conformidad de uso*

Queremos retornar sobre el artículo 3 del Decreto: «Los contratos de venta u otra forma de enajenación (...) se declaran de posible e inexorable ejecución, en el sentido previsto en el Código Civil, presumiéndose que son de uso conforme».

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Propiedad Horizontal, antes de procederse a la enajenación de uno cualquiera de los apartamentos o locales de un edificio debe protocolizarse el documento de condominio, al cual deben acompañarse los planos arquitectónicos aprobados por los organismos correspondientes, los de sus dependencias e instalaciones y, si es el caso, los de sus modificaciones esenciales donde deben estar claramente demarcadas las áreas comunes. Todos esos planos deben estar conformados por el proyectista de la obra o, en su defecto, por un profesional autorizado que hará constar que el edificio corresponde a dichos planos y que no se alteran las áreas o usos comunes del inmueble, de acuerdo con el permiso de construcción.

En idéntico sentido, el artículo 32 de la Ley de Propiedad Horizontal dispone que no podrá registrarse ningún título de propiedad –o de cualquier otro derecho– sobre un apartamento, si no se han cumplido las formalidades relativas a los planos arquitectónicos, al documento de condominio y al permiso de habitabilidad.

La exigencia de ambos artículos tiene un motivo específico: verificar que el inmueble destinado a propiedad horizontal haya sido construido según las normas urbanísticas, previstas en la respectiva ordenanza municipal que –a su vez– debe respetar lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y particularmente en el Plan de Ordenación, de manera que la actividad de «hacer ciudad» se ejecute racionalmente respetando todo lo relacionado con usos urbanos, densidad poblacional y disponibilidad de servicios públicos, pues el Plan de Ordenación vincula tanto a la Administración como a los particulares²⁶.

²⁶ RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: *Fundamentos de Derecho Urbanístico: Una aproximación jurídica a la ciudad*. UCV. Caracas, 2010, pp. 102, 103, 134 y 135.

Dichos planos también servirán para determinar la responsabilidad del constructor, si la obra se ha arruinado en todo o en parte por defecto de construcción o por vicio del suelo, según el artículo 1637 del Código Civil; sin embargo, la expresa exclusión de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» de la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal, así como su presunción de conformidad de uso de los apartamentos afectados a la misma, en la práctica ha producido estos resultados:

Debido a las fallas detectadas y la inseguridad del terreno en que se encuentran, Protección Civil declaró en situación de alto riesgo varias de las viviendas ubicadas en las llamadas Colinas de Sanare, sector El Mortero, y recomendó su desalojo en prevención de un accidente. Como reseñó *El Impulso* recientemente, varias de ellas muestran agrietamientos en pisos y paredes, además de que los terraplenes sobre los que fueron construidos no tienen la compactación necesaria para soportar grandes pesos²⁷.

Pese a que la «Gran Misión Vivienda» se ha convertido en un estandarte de la Revolución bolivariana, las consecuencias de la negligencia en la construcción de viviendas y edificios las están pagando los venezolanos que, en un momento, se sintieron acobijados por el Gobierno. Esta situación de «negligencia» se evidenció en el sector Paulo VI, en Petare sur, donde 55 familias tuvieron que desalojar los edificios por la vulnerabilidad del lugar. De acuerdo con *El Universal*, los edificios 5, 6 y 7 de la terraza 10, la más vulnerable del urbanismo Argelia Laya, de Misión Vivienda, inaugurado en 2010 y cuyas estructuras comenzaron a agrietarse seis meses después de ser habitadas, fueron desalojados. Los daños se han ido agravando al punto de que los edificios están inclinados²⁸.

²⁷ «Protección Civil declaró en alto riesgo y ordenó desalojar viviendas en Sanare», *El Impulso*, del 09-07-15, <http://www.elimpulso.com/noticias/regionales/proteccion-civil-declaro-en-alto-riesgo-y-ordeno-desalojar-viviendas-en-sanare>.

²⁸ «¡La Revolución! Por negligencia en construcción: Desalojan edificios de la Misión Vivienda en Petare», <http://notitotal.com/2017/09/07/la-revolucion-desalojan-edificios-la-mision-vivienda-petare-debido-fallas-infraestructura-fotos-video>.

La primera reseña corresponde a Sanare, estado Lara y la segunda a Petare, estado Miranda, es obvio que ambos eventos se corresponden a fallas de ingeniería que habrían podido evitarse. A esto cabe agregar que el Instituto Metropolitano de Urbanismo de Caracas observó, que en la mayoría de los 72 desarrollos habitacionales analizados, no se cumplían las leyes con respecto al régimen urbano. Según el mismo estudio, las viviendas no fueron pensadas para estar cerca de las fuentes de trabajo o dispuestas en los barrios para garantizar que la gente no volviera a estar en situación de riesgo. En el caso específico de Ciudad Tiuna, el Instituto maneja cifras alarmantes y consideran que una vez que estén habitados todos los edificios, habrá más habitantes que en el municipio Chacao sin la infraestructura necesaria²⁹.

Huelga explicar por qué consideramos que todo lo anterior es una clara infracción del artículo 4 del Decreto, que reza:

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...

Viviendas como las descritas en las notas de prensa antes reseñadas no son, en absoluto, ni adecuadas, ni seguras, ni contarán con los servicios básicos esenciales, esto es, no permitirán una vida digna a quienes las ocupen.

2.3. *¿Realmente propietarios?*

Según el artículo 4 del Decreto, el Estado garantiza el derecho de propiedad familiar y multifamiliar. La primera recae sobre las viviendas previstas en el Decreto, mientras que la segunda recae sobre los terrenos, inmuebles y cosas comunes de tales edificaciones, y ambas son una manifestación concreta del derecho de propiedad constitucionalmente establecido, que no es otro que el derecho de propiedad privada reconocido en su artículo 115, que dispone:

²⁹ GARCÍA, Andreína: «GMVV: ¿Más viviendas o mejor ciudad?». En: *La Razón*, del 30-04-15, <https://www.larazon.net/2015/04/gmvv-mas-viviendas-o-mejor-ciudad>, 30 de abril de 2015.

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Esto significa que los inmuebles afectados a la «Gran Misión Vivienda Venezuela» serán propiedad privada de sus respectivos adquirentes. Para la adquisición de este derecho es razonable pensar que los adquirentes deben suscribir un contrato de compra-venta, con el ente público respectivo³⁰, pero el Decreto establece un mecanismo curioso en su artículo 12:

El documento de propiedad multifamiliar indicará la identificación de las unidades familiares favorecidas y de su representante (...) Una vez que (...) el órgano superior de vivienda adjudique la totalidad de las viviendas de un anteproyecto a desarrollar en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, transferirá la propiedad del terreno donde se edificará dicho desarrollo a los representantes de las unidades familiares correspondientes. Esta propiedad multifamiliar es indivisible y se constituye a los fines de que se integre de manera definitiva con la propiedad familiar, cuando se protocolice el documento de esta última.

Es decir, según esa norma, el llamado «órgano superior» del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, verdadero dueño del terreno donde se edificará la obra, adjudicará las viviendas en su totalidad a las familias³¹ beneficiadas,

³⁰ Este comentario lo hacemos basándonos en la experiencia del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, en el cual los adquirentes de una vivienda suscribían un contrato de compra-venta y constituían una hipoteca de primer grado, a favor de la Entidad de Ahorro y Préstamo que financiaba la adquisición.

³¹ Nos parece llamativo el desprecio que este régimen, desde su propio inicio, ha mostrado por la familia, que de ser «la célula fundamental de la sociedad» (artículo 73, Constitución Nacional de 1961) pasó a ser una «asociación natural de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas» (artículo 75 constitucional vigente), es decir, uno más de los grupos que pueden existir en la sociedad.

a las que transferirá luego la propiedad del terreno para que integren la propiedad multifamiliar y esto nos merece dos comentarios: i. Nos llama la atención el uso del verbo «adjudicar»³² que implica la idea de reparto, es decir, de una distribución que hace el Estado antes que la celebración de un contrato entre dos partes iguales; ii. esa adjudicación a las familias nos ratifica que estamos en presencia de una comunidad (artículo 760 del Código Civil), no de un derecho de propiedad nacido en cabeza de un único titular, con todas las consecuencias ya explicadas.

No obstante lo ya dicho, en virtud de la expresa remisión del artículo 4 del Decreto a la Constitución, ese derecho de propiedad solo podría extinguirse en virtud de causas justificadas, como la expropiación por causa de utilidad pública, pero la realidad nos muestra algo muy distinto:

Un total de 3 familias fueron desalojadas de sus viviendas, asignadas por la Misión Vivienda y Hábitat, la tarde del pasado martes por la Operación para la Liberación del Pueblo (OLP) en la parroquia de Antímamo en Caracas (...) una de las afectadas, informó a *SuNoticiero* que fueron desalojados sin explicación alguna de sus apartamentos (...) Los apartamentos desalojados pertenecen al piso 6 del edificio 1 de la Misión Vivienda en Antímamo. En horas de la noche, luego de ser «sacados sin nada» de sus viviendas, realizaron una protesta con pancartas en donde exigieron al Gobierno ser reubicados. (la misma afectada) manifestó: «Estamos durmiendo en la calle con nuestros niños, sin comer, sin nada (...) Aquí nadie tiene papeles, solo nos asignaron la vivienda» (paréntesis nuestros)³³.

En el Decreto se le llama «unidad familiar», algo que en nuestra opinión la equipara a un pelotón de conscriptos.

³² Que tiene dos acepciones: 1. Asignar o atribuir algo a una persona o a una cosa y 2. En ciertas competiciones, ganar algo, *vid. Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Madrid, 2017, <http://dle.rae.es/?id=0lgX49e>.

³³ «Desalojan a familias de la Misión Vivienda y salen a protestar», 04-11-15, <https://www.noticiasaldiayalahora.co/nacionales/desalojan-a-familias-de-la-mision-vivienda-y-salen-a-protestar>.

En el complejo de apartamentos Simón Rodríguez, ubicado en la avenida Libertador, dentro de la urbanización Francisco Avendaño, conocido como Los Alacranes, San Félix, al menos cinco familias fueron desalojadas por parte del plan de reasignación de viviendas sin uso, que dirige el Ministerio de Hábitat y Vivienda (MINHVI) (...) una de las afectadas, dice que ella habitaba su apartamento con su esposo e hija de dos años, e igual así la sacaron (...) Javier Febres, director del MINHVI, asegura que estas acciones forman parte del plan de reasignación de viviendas que se realiza en los urbanismos de la Gran Misión Vivienda Venezuela desde hace un mes. La atención es para aquellos complejos que fueron adjudicados y no están habitados. «Aquí no se desalojó a nadie, solo se da cumplimiento a la orden de beneficiar a las personas que realmente necesiten planes habitacionales», argumenta. Asimismo explica que desde que fueron inaugurados los apartamentos (...) los adjudicatarios tenían 15 días para habitar el inmueble. En este sentido Febres sostiene que, de no haber sido así, los beneficiarios originales demostraron que en realidad no tienen necesidad de vivienda, por lo que «el inmueble debe ser reasignado a familias que realmente no tengan dónde vivir»³⁴.

A través de un material difundido por el medio *Punto de Corte* se hizo pública la denuncia realizada por la ciudadana (...) quien asegura que funcionarios del gobierno nacional la han desalojado de su vivienda en Ciudad Tiuna, Caracas luego que su esposo se burlara del atentado fallido contra el presidente Nicolás Maduro³⁵.

Estas reseñas nos dan a entender dos cosas importantes: i. La construcción de viviendas en el marco de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» se ha asumido como una merced, como una gracia, como un favor que otorgan discrecionalmente los órganos públicos a unos pocos «favorecidos» y no como un derecho social de la ciudadanía o, si se prefiere, como el cumplimiento de uno

³⁴ MUÑOZ, Yessika: «MINHVI reasigna apartamentos», *Primicia*, del 13-09-17, <http://www.primicia.com.ve/minhvi-reasigna-apartamentos>.

³⁵ «Desalojan a familia de su vivienda por supuestamente haberse burlado de Maduro», <http://www.nten24america.com/america-latina/venezuela/desalojan-familia-de-su-vivienda-por-supuestamente-haberse-burlado-de>.

de los fines del Estado, hacia cuyo logro aquellos deben dirigir su acción y ii. que el derecho de propiedad proclamado en el Decreto que rige la «Gran Misión Vivienda Venezuela», no se corresponde en absoluto con el derecho del mismo nombre reconocido constitucionalmente (artículo 115), pues si así fuera, los adquirentes –«adjudicatarios» en el vocabulario oficial– de los apartamentos tendrían su título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Inmobiliario. Si fueran realmente propietarios podrían decidir cuándo mudarse a sus viviendas, sin tener que ajustarse a un plazo perentorio impuesto por organismos públicos, so pena de perderlas porque «demostraron que en realidad no tienen necesidad de vivienda». Si fueran realmente propietarios no verían sus viviendas arrebatadas por razones tan absurdas como burlarse de un funcionario.

En definitiva, la manera en que se ha ejecutado la «Gran Misión Vivienda Venezuela» no cumple en absoluto el texto constitucional.

2.4. Un paralelismo con la Ley de Propiedad Horizontal, pero político

A pesar de que el artículo 2 del Decreto expresamente declara que no se aplicará la Ley de Propiedad Horizontal a la «Gran Misión Vivienda Venezuela», crea –no obstante– un paralelismo con esa misma Ley. En este sentido, el artículo 11 describe las áreas comunes de los inmuebles, lo que tiene sentido en el régimen de propiedad horizontal para distinguirlas de las unidades apropiables, pero no en la «Gran Misión Vivienda Venezuela» por razones ya explicadas; el documento de propiedad multifamiliar (artículo 12, encabezamiento) está calcado del «documento de condominio», aunque aquel –a diferencia del segundo– no establece la alícuota que corresponde a cada apartamento en las cargas comunes del edificio³⁶, circunstancia que –no nos cabe la menor duda– será fuente de abusos del «comité multifamiliar de gestión», encargado de la fijación y cobro de los aportes indispensables para el buen funcionamiento de las edificaciones³⁷, los cuales no están limitados en

³⁶ Cuya cuantía constituye el límite de la obligación del dueño, que solo podrá modificarse por unanimidad de los propietarios (artículos 7 y 29 de la Ley de Propiedad Horizontal).

³⁷ Artículo 17 literal d, del Decreto.

modo alguno. Dicho Comité es –a su vez– una copia de la «junta de condominio», aunque vale la pena destacar estas atribuciones:

Artículo 14.- El comité multifamiliar de gestión será el órgano que ejercerá la contraloría social que corresponde a las unidades familiares favorecidas con la propiedad multifamiliar, durante la etapa de construcción de la obra (...)

Artículo 17.- El comité multifamiliar de gestión tendrá las siguientes atribuciones: (...) c. Establecer los mecanismos necesarios para lograr la participación protagónica de cada uno de los integrantes de los grupos vecinales (...) Además, los comités multifamiliares de gestión podrán integrar a consejos comunales y comunas en formación, de conformidad con lo establecido en la Ley.

Contraloría social, participación protagónica del pueblo, consejos comunales y comunas han sido en distintos momentos, banderas políticas de este régimen que ahora se insertan en las atribuciones de un órgano, que en teoría debe velar por la buena marcha de los asuntos de carácter vecinal. Esto nos llama la atención porque el Decreto en realidad no excluyó a la «Gran Misión Vivienda Venezuela» de la aplicación de toda la Ley de Propiedad Horizontal, sino solo de aquellos artículos que le imponen obligaciones al Estado para garantizar la calidad de vida de sus habitantes, como el respeto de las normas de ingeniería, el respeto al Plan de Ordenación Urbanística, así como la construcción de anexos de los apartamentos como los puestos de estacionamiento, que en una ciudad como Caracas son indispensables³⁸ y los maleteros.

³⁸ Según el presidente de la Cámara Bolivariana de la Construcción, los urbanismos de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» no cuentan con estacionamiento, porque según los censos realizados por la Oficina de Planificación de Proyectos de la vicepresidencia de la República, casi el 100 % de sus habitantes no tiene carro –GARCÍA: ob. cit.–. Valga la ocasión para señalar otra contradicción entre el Decreto y la realidad, pues el primero en su artículo 8 habla de un «órgano superior» del Sistema de Vivienda y Hábitat, que será la autoridad responsable de la organización, coordinación, ejecución, seguimiento y supervisión de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» y en la práctica ese órgano no existe, sino que sus funciones las asume la vicepresidencia de la República.

Para el autor del Decreto, la Ley de Propiedad Horizontal solo es útil para instalar en cada desarrollo de la «Gran Misión Vivienda Venezuela» un órgano de análisis y decisión de los problemas comunes, que fijará las normas de convivencia, determinará el uso de los bienes comunes, fijará las reglas para el resarcimiento de los daños causados al inmueble por descuido o falta de mantenimiento, mediante el «Reglamento de convivencia»³⁹, fijará y cobrará los aportes para el funcionamiento de las edificaciones y que al integrarse a una estructura de poder impuesta por la vía de los hechos⁴⁰, tendrá una orientación política en su desempeño.

Reflexión final

La construcción de viviendas siempre será bien vista y bien acogida por la colectividad porque, como dijimos al principio, ricos y pobres sueñan con tener la suya, porque es una de las aspiraciones más básicas de todo ser humano. Pero esa tarea solo puede cumplir el precepto constitucional en la medida que contribuya a vivir la vida dignamente, es decir, en la medida en que permita que cada individuo cuente con los medios materiales que permitan el desarrollo de su potencial individual.

Nos dedicamos en este artículo al Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, porque su expresa exclusión de la Ley de Propiedad Horizontal atrajo nuestra curiosidad hacia lo que pensamos que podría ser una alternativa interesante a la antes nombrada Ley, pero al contrastar ambos instrumentos normativos nos invadió un sentimiento de decepción, pues el marcado sesgo autoritario del Decreto —con contratos de ejecución inexorable y presunciones de conformidad de uso—, sumado a las actuaciones arbitrarias de los organismos públicos en su ejecución, reseñadas en este artículo, nos mueve a la convicción de que la «Gran Misión Vivienda Venezuela» en realidad no busca satisfacer una necesidad vital de la población, sino, por

³⁹ Gozando de una especie de delegación legislativa.

⁴⁰ Pues debemos recalcar todas las veces que sean necesarias, que las comunas y organizaciones similares fueron rechazadas en el referéndum constitucional del 02-12-07.

el contrario, quiere prevalerse de la misma para insertar a la población en estructuras de dominación política –comunales–. Véase también sobre el tema: Pérez Fernández, Carlos: «Notas sobre la regulación de las facultades de uso, goce y disposición de las unidades residenciales sometidas a la aplicación del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela». En: Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia. N.º 7 (edición homenaje a José Peña Solís). Caracas, 2017, pp. 671-700.

* * *

Resumen: El autor reflexiona sobre el texto legal que sirve de fundamento al régimen de propiedad de las viviendas denominado «Gran Misión Vivienda Venezuela» y lo contrasta con la Ley de Propiedad Horizontal que representa el régimen ordinario. A través de su breve estudio evidencia que las razones del trato disímil obedecen más a móviles políticos que jurídicos, lo que le permite concluir que tal política legislativa no coadyuva a consolidar los objetivos que postula la Constitución en la materia, a saber, garantizar por un lado el derecho a la propiedad y, por otro, el derecho a una vivienda digna. **Palabras clave:** Derecho a la vivienda, régimen de propiedad de las viviendas, Gran Misión Vivienda Venezuela. Recibido: 21-08-18. Aprobado: 30-08-18.