

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

Carlos PÉREZ FERNÁNDEZ*

SUMARIO: Introducción 1. La noción de propiedad familiar como un tipo especial de comunidad de derechos reales en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela 2. Algunas diferencias y semejanzas entre el régimen de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela y el de los inmuebles sometidos a la

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogado; Especialista en Derecho Administrativo; Profesor Asistente de Derecho Civil II (Bienes y Derechos Reales). **Universidad Católica Andrés Bello**, Especialista en Derecho Procesal. **Tribunal Supremo de Justicia**, Sala Electoral Abogado Auxiliar II. Autor de la obra: *Régimen jurídico de la fase de postulaciones del procedimiento electoral venezolano*. TSJ. Caracas, 2006; y de varios artículos publicados en revistas especializadas.

Representa para mí un motivo de gran satisfacción participar en una obra realizada en homenaje al profesor José PEÑA SOLÍS, sin duda alguna uno de los maestros del Derecho Público venezolano. Tal circunstancia se debe al sentimiento de afecto y de agradecimiento que le prodigo por haberme brindado su amistad y por todas las enseñanzas recibidas mientras formé parte de su equipo de trabajo en la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y en la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, así como durante el proceso de elaboración del Trabajo Especial de Grado que presenté en la UCV para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, del cual fue tutor. Constituyen estas breves anotaciones una pequeña muestra de gratitud, por ser una persona que siempre estimula y sirve de ejemplo a quienes le rodean, para esforzarse constantemente hacia el logro de un crecimiento personal y profesional.

aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal 3. Las facultades de uso, goce y disposición en las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Limitaciones legales y contractuales 3.1. El uso 3.2. El goce 3.3. La facultad de disposición 3.3.1. Punto previo: El problema del no otorgamiento de títulos de propiedad al momento de la entrega del inmueble y su incidencia en el ejercicio de la facultad de disposición 3.3.2. La regulación del poder de disposición: alcance, limitaciones, derecho de preferencia y determinación del precio de venta de las viviendas 4. Nota final sobre el Proyecto de Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela

Introducción

En el presente trabajo nos proponemos realizar algunas consideraciones acerca de la regulación del derecho de propiedad de los inmuebles sometidos a la aplicación del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela¹, tomando como punto de partida la forma en que están delimitadas las facultades de uso, goce y disposición en la normativa legal aplicable y en los títulos de adjudicación respectivos.

Se trata de un marco normativo que, según las cifras suministradas por el Gobierno nacional, en diciembre de 2015, resulta aplicable para aproximadamente un poco más de un millón de unidades habitacionales².

¹ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.021 extraordinario, de 06-04-11.

² «Maduro entrega hoy la vivienda un millón». En: *Últimas Noticias*, de 30-12-15, p. 8. Aquí habría que destacar que se trata de una cifra que ha sido cuestionada y que algunos actores políticos han solicitado la realización de una auditoría de la misma, *vid.* <http://sumarium.com/los-intrugulis-de-la-gmvv-mercantilizacion-o-justicia-social/>.

Para ello, hemos estructurado estos breves comentarios en tres partes: La primera, destinada a determinar la naturaleza jurídica del derecho de propiedad otorgado en el instrumento normativo; una segunda parte en la cual, por ser las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, inmuebles multifamiliares no regidos por la Ley de Propiedad Horizontal, como se advierte expresamente en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, hemos considerado pertinente realizar un ejercicio comparativo entre ambas figuras; y una última parte referida al examen de la delimitación de las facultades de uso, goce y disposición en la normativa legal aplicable y en los títulos de adjudicación respectivos.

1. La noción de propiedad familiar como un tipo especial de comunidad de derechos reales en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela

El artículo 9 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, indica lo siguiente:

Artículo 9.- Propiedad familiar. 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.

En consonancia con lo anterior, en el artículo 12 del texto citado, que hace referencia a las indicaciones que debe contener el documento de propiedad multifamiliar, se incluyen las siguientes: «la identificación de las unidades familiares favorecidas y de su representante» y «transferirá la propiedad del terreno donde se edificará dicho desarrollo a los representantes de las unidades familiares correspondientes».

Como puede verse, la titularidad del derecho de propiedad en este tipo de inmuebles se atribuye al grupo familiar³, y dado que una comunidad de derechos reales se configura siempre «que existan simultáneamente varios titulares de un mismo derecho sobre una misma cosa»⁴, pensamos que no cabe duda de que por esa relación de cotitularidad del derecho real de propiedad entre los miembros del grupo familiar, sobre los inmuebles de la Misión Vivienda Venezuela, estamos ante un tipo especial de comunidad.

En ese sentido, la fórmula utilizada en la redacción de los contratos de adjudicación de la vivienda a la unidad familiar, es que la empresa del Estado Inmobiliaria Nacional, S.A.⁵ da en venta la vivienda identificándose al adquirente «en representación de la unidad familiar N° X, conformada de acuerdo al documento de propiedad multifamiliar protocolizado por ante la Oficina Inmobiliaria de Registro Público»⁶.

El adjudicatario es, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 4 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, la «Persona natural que no posea vivienda, a la que el Estado le adjudica una para que la habite con su núcleo familiar, cuya propiedad obtendrá al término del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el

³ La «unidad familiar» es definida en el artículo 4 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda en los términos siguientes: «Grupo humano integrado por dos o más personas, unidas por matrimonio o concubinato, sus hijos y progenitores, o bien, madres solteras con parientes consanguíneos hasta el tercer grado, que vivan en conjunto».

⁴ AGUILAR GORRONDONA, José Luis: *Cosas, bienes y derechos reales*. UCAB. Caracas, 2011, p. 284.

⁵ La empresa del Estado Inmobiliaria Nacional, S.A. adscrita y bajo control accionario del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, se creó mediante Decreto N° 8.588 dictado por el Presidente de la República, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.799, de 14-11-11.

⁶ Todas las cláusulas que se citan en este trabajo se han tomado directamente de unos documentos de propiedad familiar y multifamiliar que muy gentilmente nos suministró un alumno de la Escuela de Derecho, con ocasión de algunas interrogantes planteadas por los estudiantes acerca del régimen jurídico de los inmuebles de la Misión Vivienda Venezuela, en el curso del ejercicio de nuestras labores docentes en la UCV.

respectivo contrato». Tal como está redactada la definición, pareciera que sobre el inmueble pesa una especie de reserva de dominio en favor del ente público respectivo, hasta tanto se cumpla con las obligaciones establecidas en el contrato; sin embargo, consideramos que los beneficiarios deben ser considerados propietarios desde el momento en que se celebra el contrato traslativo de la propiedad y que hacia esa conclusión nos lleva tanto el resto de la normativa aplicable, como los contratos de propiedad familiar y multifamiliar que hemos revisado⁷.

Cabe destacar también que, de conformidad con el artículo 10 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, la propiedad multifamiliar «es el derecho sobre el terreno, inmuebles, y las áreas de uso y disfrute común, de todos los miembros de las unidades familiares, y que comporta para ellos los derechos y obligaciones contenidos en el documento de propiedad multifamiliar previsto en esta Ley», y que, de acuerdo con el artículo 12 del mismo cuerpo normativo, el documento de propiedad multifamiliar viene a ser una especie de «documento de condominio» como el regulado en la Ley de Propiedad Horizontal.

⁷ Atendiendo a las declaraciones del diputado a la Asamblea Nacional y exministro de Hábitat y Vivienda, Ricardo Molina: «Hay dos modalidades de entrega de viviendas, una de interés social para las personas damnificadas o en situación de riesgo o de calle, y otra para la clase media –se asigna a través del 0800mihogar con un crédito del banco–, según explicó (...) La diferencia está en que la primera se entrega bajo un convenio de pago según lo que pueda cancelar el beneficiario. Las cuotas se pactan a largo plazo a través de un título de adjudicación, y no es sino hasta que esa familia paga el total de la deuda cuando se le entrega su título de propiedad, dijo. Mientras que en la segunda modalidad se otorga el título de propietario una vez que se hace la entrega –como son financiadas a través de la banca por un crédito hipotecario ese título de propiedad puede quedar en manos del ente financiero si el crédito no es cancelado a tiempo–. Sin embargo, mientras se paga la deuda la persona sigue siendo la propietaria –al igual que pasa con cualquier compra-venta de viviendas en el país–», *Últimas Noticias*, de 31-01-16, p. 10. Los artículos 15, 16, 17 y 22 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, hacen referencia a los planes especiales de financiamiento y a los subsidios –parcial o total– que se aplicarán para la asignación de las viviendas, considerando la capacidad de pago de las unidades familiares respectivas.

2. Algunas diferencias y semejanzas entre el régimen de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela y el de los inmuebles sometidos a la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal

Si se realiza un ejercicio comparativo del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, con la Ley de Propiedad Horizontal, se encuentran ciertos puntos de coincidencia, a pesar de la utilización de distintas denominaciones:

i. En el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, se prevé un documento de propiedad multifamiliar que cumple una función equivalente al documento de condominio (artículo 12 de la Ley de Propiedad Horizontal), el cual debe ser protocolizado ante la Oficina de Registro Inmobiliario.

ii. El artículo 9 del Decreto-Ley define lo que debe entenderse por propiedad familiar y, al revisar la definición, encontramos que se corresponde con las «cosas privativas» de la Ley de Propiedad Horizontal, por cuanto se refiere a la vivienda, reconociendo que dicha propiedad implica derechos y obligaciones sobre las cosas que sean calificadas como de uso y disfrute común.

iii. El artículo 10 del Decreto-Ley establece que la propiedad multifamiliar es el derecho sobre el terreno, inmuebles y las áreas de uso y disfrute común, y el artículo 11 *eiusdem* establece, de manera enunciativa, cuáles son las cosas de uso y disfrute común, tratándose en buena parte de una norma que reproduce el contenido del artículo 5 de la Ley de Propiedad Horizontal.

iv. En el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, se establece que los derechos que conforman la propiedad multifamiliar son inherentes, inseparables e indivisibles de la propiedad familiar y están comprendidos en cualquier enajenación de esta. Ello ocurre en términos similares con las cosas privativas y las cosas comunes reguladas por la Ley de Propiedad Horizontal.

v. El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, reconoce implícitamente la existencia de cosas comunes a determinadas unidades residenciales (artículo 11 literal b), que es una categoría igualmente establecida en la Ley de Propiedad Horizontal (artículo 8).

En cuanto a las diferencias, cabe destacar las siguientes:

i. En un apartamento sometido a la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal puede existir o no una comunidad de derechos reales; todo va a depender de la existencia de uno o varios propietarios del inmueble; mientras que, atendiendo al régimen de propiedad de las unidades residenciales de la Misión Vivienda Venezuela, el hecho de atribuirse la titularidad a grupos familiares, determina la existencia de una comunidad de derechos reales –propiedad familiar.

ii. A diferencia de la Ley de Propiedad Horizontal, pareciera que no se admite la posibilidad de que los puestos de estacionamiento, los maleteros y los depósitos en general, puedan ser cosas privativas (artículo 11. literales e, y f, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela). La norma también incluye las áreas deportivas, de recreo, de ornato, de recepción y reunión social y otras semejantes –en caso de que existan–⁸. La utilización de la expresión «otros semejantes» ratifica que se trata de una enumeración enunciativa, tal como se deduce del encabezado de la norma, que utiliza la expresión «entre otros».

iii. En los inmuebles sometidos a la aplicación del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión

⁸ Según Miguel MÉNDEZ, miembro de un equipo multidisciplinario de especialistas de la Academia Nacional de Ingeniería y Hábitat, que realizó un estudio sobre las «Políticas Públicas de Desarrollo Urbano y Vivienda», gran parte de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela «se edificaron con déficit de urbanismo: sin estacionamientos, con ascensores de mala calidad, sin áreas verdes, parques, plazas, canchas deportivas, escuelas, preescolares, centro asistencial, farmacia, abasto, comercios, módulo policial, etc.», *vid.* «Sin planes urbanos». En: *El Universal*, de 14-02-16, p. 4-4.

Vivienda Venezuela, la administración de la edificación se atribuye a un «Comité Multifamiliar de Gestión» (artículos 14 al 17), que viene ser una especie de «Junta de Condominio», y, en este caso, no se contempla, como en la Ley de Propiedad Horizontal, la designación de un administrador. Entre las funciones del Comité Multifamiliar de Gestión está la de dictar un Reglamento de Convivencia. Dicho Comité, al igual que la Junta de Condominio, está integrado por tres miembros electos, que duran un año en sus funciones y pueden ser reelegidos.

iv. El Reglamento de Convivencia lo dicta el Comité Multifamiliar de Gestión (artículo 17, literal f), a diferencia de lo que ocurre en el régimen de la Ley de Propiedad Horizontal, en la que el Reglamento del Condominio deben acompañarlo los propietarios del edificio al momento de protocolizar el documento de condominio.

v. Los inmuebles de la Gran Misión Vivienda Venezuela están sometidos a unas limitaciones legales de la propiedad que son más numerosas e intensas, que las de los regidos por la Ley de Propiedad Horizontal.

3. Las facultades de uso, goce y disposición en las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Limitaciones legales y contractuales

A pesar de que, según el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la propiedad implica que «Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes», con lo cual parece indicarnos que su contenido comporta esas cuatro facultades, tradicionalmente se ha entendido que el citado derecho impone el reconocimiento de tres poderes fundamentales: uso, goce y disposición, con lo cual hay que asumir que el disfrute está comprendido en los dos primeros. Es por ello que hemos partido de este clásico esquema tripartito para analizar el contenido del derecho de propiedad en las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, las cuales, como hemos visto, están sometidas a un estatuto jurídico particular, en el cual se excluye expresamente la posibilidad de aplicación de la Ley de Propiedad

Horizontal y la Ley de Venta de Parcelas (artículo 2 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela). Esa clásica trilogía también está recogida en el artículo 545 del Código Civil venezolano.

3.1. *El uso*

El uso es la «facultad de servirse personalmente de la cosa según el destino de ella»⁹, esto es, la posibilidad de aprovechar de manera directa las cosas según la utilidad que nos pueden prestar, excluyendo la percepción de los frutos y productos que la cosa genera, lo cual está comprendido en el goce.

Ahora bien, para precisar el alcance del uso en relación con las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, debemos partir de lo establecido en el artículo 9 del Decreto-Ley, según el cual «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».

Dada la remisión planteada, a los efectos conocer el alcance de la facultad de uso, deben revisarse los textos señalados y al hacerlo nos encontramos con que el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda¹⁰, indica en su artículo 8, numeral 2, lo siguiente:

Artículo 8.- Los ciudadanos y ciudadanas beneficiarias de esta Ley en cumplimiento del mandato constitucional sobre la vivienda familiar, tienen el deber de: (...) 2. Darle uso exclusivo de residencia familiar a la vivienda,

⁹ OCHOA, Oscar: *Bienes y derechos reales (Derecho Civil II)*. UCAB. Caracas, 2008, p. 118.

¹⁰ Sobre algunos aspectos de este instrumento normativo véase: HERNÁNDEZ G., José Ignacio: «La regulación de la propiedad privada en el régimen de emergencia de terrenos y vivienda». En: *Revista de Derecho Público*. N° 130. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

salvo autorización expresa de la autoridad competente, siempre y cuando la misma sea de interés general de la sociedad...

Adicionalmente, en el artículo 14 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, se establece que el reglamento de convivencia debe regular, entre otros aspectos: «e. Uso y disfrute, único y exclusivo de la vivienda familiar, como residencia permanente», y «f. Prohibición de uso de la vivienda familiar para actividades que desvirtúen la naturaleza social para la cual fue otorgada».

Por otra parte, como complemento de dicha limitación normativa en cuanto al uso que puede darse a las viviendas, encontramos algunas cláusulas en los contratos de propiedad familiar y multifamiliar, que presentamos a continuación. En primer lugar, veamos las contenidas en el documento de propiedad familiar:

i. En la Cláusula Décima Cuarta, el deudor hipotecario declara, bajo fe de juramento, que «el inmueble que se adquiere lo habitará durante toda la vigencia del préstamo a interés».

ii. En la Cláusula Décima Sexta, se hace la precisión de que «se considerarán de plazo vencido todas las obligaciones contraídas por el ‘Deudor Hipotecario’», cuando «le dieran al inmueble constituido en garantía un uso distinto al permitido en el documento de propiedad multifamiliar respectivo y su *addendum*».

Adicionalmente, en la Cláusula Décima Novena del documento de propiedad multifamiliar se indica lo siguiente:

Los apartamentos que conforman el urbanismo solo podrán ser destinados para viviendas familiares, sin que pueda variarse su uso; en consecuencia no podrá ejercerse en ellos actividades comerciales, industriales o profesionales incluso las denominadas liberadas tales como médicas, estéticas, odontológicas, abogacía, ingeniería y afines entre otras; así como tampoco actividades reñidas con la moral y las buenas costumbres. Los puestos de estacionamiento no podrán ser utilizados para camiones, gandolas o cualquier

otro vehículo que requiera un área mayor a la legalmente asignada. Así mismo, queda prohibido el reposo, guarda y manejo de sustancias inflamables, combustibles, explosivos o susceptibles de emanaciones de gases peligrosos o desagradables tanto en las áreas comunes como en las unifamiliares, así como el uso irrespetuoso de instrumentos musicales, radio y televisión o sistemas similares, el cual estará limitado por el interés común (...) estas normas son enunciativas, en consecuencia tanto normas generales como especiales podrán determinarse por el Comité Multifamiliar de Gestión en el respectivo reglamento de convivencia.

Queda claro, entonces, que el único uso que puede dársele al inmueble, es el de residencia familiar, salvo autorización expresa en contrario; que los beneficiarios, además, están obligados a utilizarla durante la vigencia del préstamo a interés y que si desconocen las limitaciones referentes al uso, se considerarán de plazo vencido todas las obligaciones contraídas. Adicionalmente, hay que tener presente que el reglamento de convivencia puede contener otras precisiones un poco más específicas en cuanto a la delimitación de la facultad de uso. Debe destacarse, además, que, de acuerdo con el documento de propiedad familiar, el uso del inmueble, más que una facultad, pretende erigirse en una especie de obligación durante la vigencia del préstamo a interés, aunque no se establece ninguna consecuencia por su incumplimiento.

Como dato histórico, esa misma limitación estaba contemplada respecto de las viviendas de interés social que construía el extinto Instituto Nacional de la Vivienda, ya que el derogado artículo 15 del Decreto Ley del Instituto Nacional de la Vivienda¹¹, disponía lo siguiente:

Artículo 15.- Ninguna persona podrá adquirir más de una vivienda; y ésta deberá destinarse, en todo caso, exclusivamente a habitación del adquirente y su familia y personas a su cargo. Cuando el comprador adquiera otra vivienda con posterioridad y por cualquier título, el Instituto dará por terminado el contrato.

¹¹ *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 1.746 extraordinario, de 23-05-75.

3.2. *El goce*

El goce consiste en «la facultad de percibir los frutos y productos que la cosa genera»¹². «Frutos» vienen a ser todos aquellos que la cosa produce periódicamente y sin disminución o destrucción sensible de su sustancia, mientras que «producto» es lo que la cosa genera en forma no periódica, o con disminución o detrimento sensible de la cosa, por lo que ejemplos típicos de frutos serían las frutas de un árbol y las crías obtenidas a partir de los partos de animales; y de productos, las piedras o minerales extraídos de una cantera. Los frutos pueden ser, a su vez, naturales, que los produce la cosa por el solo efecto de la naturaleza o con la intervención de la industria del hombre; y civiles, que vienen a ser las sumas de dinero que la cosa produce periódicamente a raíz de la explotación directa por su propietario o, en los supuestos en que confíe a otra persona la cosa, recibiendo ganancias por ello. El sistema venezolano incluye en la denominación genérica de «frutos» (artículo 552 del Código Civil), tanto al concepto de fruto como al de producto, por lo cual carece de interés práctico en nuestro ordenamiento la distinción aludida¹³.

Dado que el objeto de estudio en el presente trabajo son las unidades residenciales de la Gran Misión Vivienda Venezuela, atendiendo a la propia naturaleza de la cosa, no pareciera existir alguna posibilidad de percibir frutos naturales o productos, por lo que habría que determinar únicamente si es posible la percepción de frutos civiles, y, en ese sentido, el artículo 8, numeral 4, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda (aplicable por la remisión contenida en el artículo 9 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela), los beneficiarios de esta Ley, en cumplimiento del mandato constitucional sobre la vivienda familiar, tienen el deber de: «4. Abstenerse de realizar actos de disposición parcial o total de los derechos adjudicados, tales como: venta, donaciones, alquileres, cesiones o constituciones de hipotecas». También resulta pertinente destacar

¹² KUMMEROW, Gert: *Bienes y Derechos Reales (Derecho Civil II)*. McGraw-Hill. Bogotá, 2001, p. 243.

¹³ *Ibíd.*, pp. 268-276.

que en la Cláusula Décima Sexta del contrato de propiedad familiar que hemos revisado, se indica que «se considerarán de plazo vencido todas las obligaciones contraídas por el ‘Deudor Hipotecario’», cuando se comprueba que el «inmueble constituido en garantía se diera en arrendamiento».

En consecuencia, dado que está excluida la posibilidad de celebrar negocios jurídicos como el arrendamiento del inmueble, como clara restricción al poder de disposición que se encuentra en perfecta consonancia con la limitación antes referida de que el inmueble solamente puede servir de residencia familiar, no hay duda de que la regulación de este tipo de bienes excluye la posibilidad de percibir frutos civiles.

En el caso de las unidades habitacionales de interés social que construía en Venezuela el antiguo Instituto Nacional de la Vivienda, todo indica que tampoco cabía ninguna posibilidad de celebrar negocios jurídicos que permitieran percibir frutos civiles, por cuanto el artículo 15 del derogado Decreto Ley del Instituto Nacional de la Vivienda de 1975, contemplaba que la vivienda debía «destinarse, en todo caso, exclusivamente a habitación del adquirente y su familia y personas a su cargo».

3.3. La facultad de disposición

Se trata de una facultad que se manifiesta tanto en la disposición material como en la disposición jurídica de la cosa; el propietario puede disponer del derecho materialmente, esto es, «destruyendo o consumiendo la cosa (cuando ello no le esté vedado)» y también jurídicamente, «enajenándolo, o confirriendo a otras personas, total o parcialmente, las prerrogativas de que goza»¹⁴. En razón «de su poder de disposición jurídica, puede decidir que no subsista su propiedad sobre la cosa (abandonándola), que su propiedad se transfiera a otra persona o que su propiedad quede gravada en virtud de que consiente en constituir derechos reales sobre la cosa a favor de otras personas»¹⁵.

¹⁴ KUMMEROW: ob. cit., p. 241.

¹⁵ AGUILAR GORRONDONA: ob. cit., p. 284.

Resulta claro, entonces, que la disposición abarca la posibilidad de enajenar¹⁶, abandonar, gravar, limitar, transformar y destruir el bien –lo que ocurre por ejemplo con las cosas consumibles–.

La doctrina ha puesto de relieve cómo el poder de disposición no es absoluto sino relativo, por el hecho de que puede sufrir recortes parciales en lo que atañe a determinadas prohibiciones impuestas por ley en consideración a la cualidad o situación de los intervinientes en el negocio –por ejemplo, la prohibición de venta entre cónyuges o los derechos de preferencia y retracto del arrendatario–, o de la peculiar categoría de ciertos grupos de bienes –inalienables¹⁷–. La inalienabilidad, que atendiendo al principio de la libre circulación de los bienes constituye una excepción a la facultad de disponer, puede resultar de la ley¹⁸, como, por ejemplo, en el caso los bienes del dominio público¹⁹, de la institución del hogar²⁰, de las tierras de los pueblos indígenas²¹ o como ocurría en el antiguo supuesto del «patrimonio familiar» contemplado en la derogada Ley

¹⁶ La enajenación comprende todo «negocio jurídico entre vivos, de naturaleza contractual, traslativo de la propiedad u otros derechos subjetivos patrimoniales o constitutivo de derechos reales limitados», LAGRANGE, Enrique: *Historia y actualidad del régimen jurídico de la propiedad agraria*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2006, p. 12.

¹⁷ Para una revisión del concepto de inalienabilidad y una visión más amplia acerca de los supuestos en que la existencia de una prohibición de enajenar limita el ejercicio del poder de disposición del titular de un derecho en el ordenamiento jurídico venezolano, véase: LAGRANGE: ob. cit., pp. 12-21.

¹⁸ Cfr., KUMMEROW: ob. cit., p. 242.

¹⁹ El artículo 9 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos establece que los bienes del dominio público son inalienables.

²⁰ Aquí habría que aclarar que la constitución de hogar deriva de un acto voluntario y que, una vez realizada, resulta aplicable la previsión del artículo 640 del Código Civil, según el cual «no podrá enajenarse ni gravarse sin oírse previamente a todas las personas en cuyo favor se haya establecido, o a sus representantes legales, y con autorización judicial, que no dará el tribunal sino en el caso comprobado de necesidad extrema y sometiéndola a la consulta del tribunal superior».

²¹ En el artículo 119 de la Constitución se reconoce a los pueblos indígenas «el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley».

de Reforma Agraria de 1960 (artículos 102 al 108)²². Entre esos casos, como el del hogar o del patrimonio familiar de la Ley de Reforma Agraria, en que con alguna finalidad de protección se establecen restricciones en cuanto a la facultad de enajenar ciertos bienes, habría que incluir el de las viviendas de la Misión Vivienda Venezuela.

El planteamiento de que el derecho de propiedad puede subsistir sin posibilidad de ejercicio del poder de disposición, no ha estado exento de críticas, según advierte KUMMEROW²³, las cuales se han apoyado en una variedad de argumentos entre los que se mencionan: i. La devaluación que sufre el derecho de propiedad; ii. que los casos en que ello ocurre no constituyen una supresión del poder de disposición, sino una limitación temporal²⁴, y iii. el hecho de que el goce limitado de la propiedad responde a la nota de «elasticidad» por lo que, cesada la causa que genera su contracción, recupera su extensión normal.

²² El artículo 102 de dicho texto normativo establecía lo siguiente respecto al patrimonio familiar: «Las tierras concedidas en dotación conforme a esta Ley, o parte de ellas, podrán declararse constituidas en patrimonio familiar por el Instituto Agrario Nacional a solicitud del interesado, cumpliéndose al respecto la formalidad de su inscripción por ante las respectivas Oficinas de Registro de la Propiedad Rural, Registro Público y Registro del Patrimonio Familiar según lo dispuesto en los artículos 75 y 171. Dicho patrimonio será inalienable e indivisible y no estará sujeto a embargo ni a ninguna otra medida judicial, sea ésta preventiva o ejecutiva, ni a gravamen alguno, salvo en los casos de utilidad colectiva, beneficio social o interés público, de constitución voluntaria de cooperativas agrícolas aprobadas por el Instituto Agrario Nacional, o de revocación o extinción de la adjudicación de la parcela y en los demás casos de excepción contemplados por esta Ley. Los interesados podrán hacer cesar el patrimonio familiar constituido voluntariamente, justificando debidamente dicha desincorporación ante el Instituto y solo después de haber transcurrido cinco años de su inscripción, cumpliendo las formalidades establecidas en el encabezamiento de este mismo artículo».

²³ KUMMEROW: ob. cit., pp. 242 y 243.

²⁴ Para LAGRANGE: ob. cit., p. 19, atendiendo a «su duración, las prohibiciones de enajenar pueden ser perpetuas o temporales».

3.3.1. Punto previo: El problema del no otorgamiento de títulos de propiedad al momento de la entrega del inmueble y su incidencia en el ejercicio de la facultad de disposición

Uno de los mayores problemas que se ha presentado en esta materia, es el hecho de que en muchos casos se ha puesto en posesión del inmueble a los beneficiarios, sin que se haga entrega conjuntamente del título de propiedad respectivo. Tal situación queda evidenciada cuando en el año 2015 se implementó el «Plan Nacional de Protocolización de la Gran Misión Vivienda Venezuela» que lleva a cabo el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat²⁵, de manera conjunta con el Servicio Autónomo de Registros y Notarías²⁶. Esa actividad, que se ha realizado «en el marco del plan de regularización de la propiedad»²⁷, demuestra que aún existen muchos beneficiarios en una posición precaria, ya que no pueden demostrar su titularidad y, por ende, es claro que tienen un impedimento insalvable para realizar algún acto de disposición jurídica. Pero, además del perjuicio que genera a los particulares beneficiados, constituye un panorama que favorece la celebración de negocios jurídicos que se realizan al margen de la legalidad. Así, por ejemplo, de acuerdo con información aparecida en un diario de circulación nacional, se han presentado situaciones como las descritas a continuación:

... en la Memoria y Cuenta de Vivienda de 2014 se indica que hubo un proceso de verificación de los beneficiarios de la misión, para monitorear la presencia de las familias y alertar «al poder popular sobre los actos delictivos con la vivienda». Después de auditar 15.659 inmuebles en Distrito Capital y Miranda se encontró que 7 % hubo irregularidades por cambio de viviendas, fallecimiento del jefe de familia, separación conyugal y, en menor número, viviendas cedidas, «ocupación inestable», venta o

²⁵ «Agilizan jornadas de protocolización de inmuebles de GMVV». En: *El Universal*, de 01-11-15, p. 1-4.

²⁶ http://www.mvh.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=3975:banaviv-protocolizo-la-propiedad-de-700-familias-en-7-estados&catid=91&Itemid=516.

²⁷ <http://m.eluniversal.com/economia/151101/agilizan-jornadas-de-protocolizacion-de-inmuebles-de-gmvv>

alquiler. Cambios en el estado civil o la muerte de los adjudicados que pudieran dejar herencia abren un limbo ante la falta de papeles²⁸.

3.3.2. La regulación del poder de disposición: alcance, limitaciones, derecho de preferencia y determinación del precio de venta de las viviendas

Veamos cuáles son las limitaciones al poder de disposición en las denominadas viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. En cuanto a las limitaciones de la disposición jurídica, debemos mencionar la existencia de las siguientes:

i. De acuerdo con el artículo 8, numeral 4, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda (aplicable por la remisión contenida en el artículo 9 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela), los beneficiarios de los inmuebles deben «Abstenerse de realizar actos de disposición parcial o total de los derechos adjudicados, tales como: venta, donaciones, alquileres, cesiones o constituciones de hipotecas». Tal como está redactada parece una prohibición establecida en términos absolutos, una regla que no admite excepción²⁹.

²⁸ «La guerra por la base chavista». En: *El Nacional*, de 28-02-16, pp. 1-3 del cuerpo «Siete Días».

²⁹ En el mes de octubre de 2013, el exministro de Vivienda y Hábitat, Ricardo Molina, declaró que «... en los casos donde se ha detectado que los beneficiarios venden las casas asignadas por la Misión Vivienda ‘se les revoca el derecho de propiedad, porque es un beneficio que les da el Estado y eso indica entonces que no la necesitaban’. Dijo que en esa irregularidad se le anula el contrato de compraventa a quien lo adquirió, por supuesto, pierde el dinero: ‘Lo consideramos como invasor y copartícipe de una falta’», «Estafadores burlan controles de la Misión Vivienda». En: *Últimas Noticias*, de 28-09-14, pp. 18 y 19. Según informaciones aparecidas en diversos medios de comunicación, también han sido despojados de sus viviendas beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela que se han involucrado en la comisión de delitos. Se ha reseñado en cuanto a esto último la siguiente declaración del Presidente de la República: «Aquel que utilice su casa en la Misión Vivienda para atracar, para bacheaquear o para narcotráfico ya se las voy a quitar como se las estoy quitando y se la voy a entregar a una familia que quiera trabajar, prosperar y vivir en paz, y además van a ir presos, o la paz o la paz, no tenemos alternativa», en: *El Nacional*, de 18-10-15, pp. 1-3

Se trata, además, de una norma que, en nuestra opinión, está en contradicción con lo establecido en el artículo 13 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, que al hacer referencia a lo que debe contener el documento de propiedad familiar, incluye la «mención expresa del derecho de preferencia». Si el derecho de preferencia, como veremos un poco más adelante, implica la obligación que tienen los beneficiarios del inmueble, cuando deciden venderlo, de ofrecerlo primero a un sujeto determinado, es evidente que el citado artículo 13 del Decreto-Ley admite la posibilidad de realizar actos de disposición jurídica del inmueble, como la venta.

Es decir, que el mandato de inclusión de una cláusula relativa al derecho de preferencia en el documento de propiedad familiar, contenido en el artículo 13 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, lleva implícita la posibilidad de vender el inmueble, que paralelamente niega el artículo 8, numeral 4, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, por lo que existe aquí una clara contradicción, que impondría en nuestro criterio, por una parte, la necesaria derogación o anulación del artículo 8, numeral 4, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, para adaptarlo a las exigencias del artículo 115 de la Constitución; y, por la otra, darle preeminencia en esta materia al Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. En efecto, aquí habría que tomar en cuenta que una cosa es establecer restricciones al

del cuerpo «Siete Días»; y el reportaje: «GNB hace censo en edificios de Misión Vivienda en busca de delincuentes (III)», en: <http://contrapunto.com/noticia/gnb-hace-censo-en-edificios-de-mision-vivienda-en-busca-de-delincuentes-iii/>. Una visión crítica de este proceder fue planteada por el Coordinador de Investigación de Provea, Inti Rodríguez, quien al referirse a las 1.790 viviendas «recuperadas» durante las denominadas «Operaciones para la Liberación del Pueblo», señaló que en caso de que se determine que uno de los beneficiarios cometió un delito, la responsabilidad es individual y se debe respetar el debido proceso, el derecho a la defensa y a un juicio justo, concluyendo que «No se puede criminalizar a todo el grupo familiar», *vid.* «La guerra por la base chavista», citado *supra*, pp. 1-3.

poder de disposición –como lo es, por ejemplo, la propia previsión de un derecho de preferencia– y otra muy distinta proscribirlo totalmente mediante la prohibición de realizar cualquier acto de disposición jurídica. Si se aceptara como válida esta última posibilidad, estaríamos prácticamente asimilando al derecho de propiedad a una especie de usufructo³⁰, que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 583 del Código Civil, comprende las facultades de uso y goce de un bien.

También quisiéramos destacar que, en los contratos de propiedad familiar que hemos revisado, se reconoce la posibilidad de dar en venta los inmuebles, con las restricciones que mencionaremos a continuación y que los beneficiarios han adquirido los mismos, mediante créditos garantizados con una hipoteca sobre la vivienda, con lo cual pareciera que ha prevalecido el reconocimiento de la facultad de disposición jurídica, en el marco del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Lo anterior no significa, insistimos en ello, que, en aras del respeto a la seguridad jurídica y al derecho de propiedad, no sea necesaria la anulación o derogación parcial de la regla contenida en el artículo 8, numeral 4, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda. Aquí cabe agregar que como una manifestación del poder de disposición jurídica, aparentemente se ha admitido la posibilidad del intercambio de apartamentos entre beneficiarios de la Misión Vivienda, lo cual debe hacerse a través del Ministerio de Vivienda y Hábitat. Según información aparecida en un diario de circulación nacional, los requisitos

³⁰ Con ello no queremos negar la potestad que tiene el Estado de decidir bajo qué figuras jurídicas organiza su política de dotación de viviendas de interés social, sino hacer énfasis en que las facultades que se le reconocen al titular, deben corresponderse con el contenido del derecho subjetivo respectivo, dicho en otros términos, no puede desnaturalizarse el contenido de un derecho patrimonial cuando se realiza su desarrollo normativo. Así, por ejemplo, el Decreto Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, que ya no está vigente, disponía en su artículo 14 que el Instituto podía «vender al contado o a plazo, dar en arrendamiento puro y simple o con opción a compra, o en comodato y enfiteusis los inmuebles de su propiedad». Se trata de una norma que le confería un amplio poder al ente rector en materia de vivienda para escoger la modalidad jurídica a utilizar en cada caso, para el cumplimiento de sus funciones.

incluyen «carta explicativa de las razones del cambio, una carta de trabajo en caso de que sea por razones de trabajo, o un informe médico si es por razones de salud, acta de matrimonio o carta de soltería, entre otros»³¹.

ii. En la Cláusula Décima Sexta del contrato de propiedad familiar, se prevé que «se considerarán de plazo vencido todas las obligaciones contraídas por el ‘Deudor Hipotecario’», cuando se comprueba que el «inmueble constituido en garantía se diera en arrendamiento», o «si el ‘Deudor Hipotecario’ gravare nuevamente el inmueble hipotecado sin la previa autorización de ‘El Acreedor Hipotecario’ dada por escrito».

iii. En la Cláusula Vigésima Quinta, se establece un derecho de preferencia a favor de la Inmobiliaria Nacional, S.A. en caso de que se pretenda enajenar la vivienda, el cual está redactado en los términos siguientes: «‘La Inmobiliaria’ se reserva el derecho de preferencia para la adquisición de la vivienda, enajenada mediante la presente escritura, durante un período de 30 años, contados a partir de la fecha de inscripción de este documento. A tal efecto, ‘El Comprador’ que haya pagado la totalidad del saldo deudor del precio, que desee enajenar el inmueble adquirido, deberá notificar a ‘La Inmobiliaria’ a fin que esté dentro de los 180 días siguientes a partir de la fecha de notificación, ejerza el derecho aquí establecido o entregue al interesado constancia que no está dispuesto a ejercerlo, en todo caso el registrador respectivo se abstendrá de protocolizar cualquier otra enajenación, si no fuere presentada la constancia original de que ‘La Inmobiliaria’ no tiene interés en la readquisición del inmueble»³².

³¹ Vid. «La guerra por la base chavista», citado *supra*, pp. 1-3.

³² Otra cláusula parcialmente distinta, por cuanto el derecho de preferencia se establecía a favor de la Fundación Misión Hábitat, la revisamos en un artículo titulado: «En socialismo la propiedad es justicia». En: *Ciudad CCS*, de 12-08-13, la misma, que era la décima novena del documento de propiedad familiar, estaba redactada en los términos siguientes: «La Fundación Misión Hábitat se reserva el derecho de preferencia para la adquisición de la vivienda, enajenada mediante la presente escritura, durante un período de 30 años, contados a partir de la fecha de protocolización de este documento. A tal efecto, la propietaria que haya pagado la totalidad del saldo deudor del precio, que desee vender el inmueble adquirido, deberá notificar a la Fundación

La previsión de un derecho de preferencia a favor de algún ente público vinculado a la ejecución de los planes de vivienda de interés social no es novedosa en el ordenamiento jurídico venezolano, ya que el artículo 16 del derogado Decreto Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, establecía lo siguiente:

Artículo 16.- El Instituto Nacional de la Vivienda tiene derecho de preferencia para readquirir los inmuebles que haya vendido en cumplimiento del objetivo fundamental que le asigna esta Ley, dentro de los 25 años siguientes a la operación de compra-venta. A tal efecto, el comprador interesado en vender el inmueble adquirido, lo notificará al Instituto, a fin de que éste, dentro de los 90 días siguientes a contar de la fecha de la notificación, ejerza el derecho aquí establecido o entregue al interesado constancia de que no está dispuesto a ejercerlo.

El referido derecho de preferencia, que también recibe la denominación de «derecho de tanteo», «faculta para adquirir una cosa antes que otro, pagando el precio que este daría» y «limita el *ius disponendi* del propietario, pero solo en el sentido de que no es libre de vender a quien quiera»³³.

Una limitación del poder de disposición jurídica cuya base normativa o contractual no pudimos constatar, tiene que ver con la fijación del precio de la vivienda, ya que, según afirmó el diputado a la Asamblea Nacional y exministro de Hábitat y Vivienda, Ricardo Molina: «Puede vender, siempre y cuando lo haga en los

Misión Hábitat a fin de que dentro de los 180 días siguientes, a partir de la fecha de notificación, ejerza el derecho aquí establecido», *vid.* <http://www.ciudadccs.info/?p=460488>. Al parecer hay algunos títulos de adjudicación en los que el derecho de preferencia tiene un plazo de cinco años, atendiendo a declaraciones del diputado a la Asamblea Nacional y exministro de Hábitat y Vivienda, Ricardo Molina: «De igual manera, durante los primeros cinco años de la adjudicación se puede vender, reparar o traspasar el bien, siempre y cuando sea notificado a la Inmobiliaria Nacional, porque son ellos quienes tienen la primera opción de compra para poder vendérsela a otra familia», en: *Últimas Noticias*, de 31-01-16, p. 10.

³³ DIEZ-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio: *Sistema de Derecho Civil*. Vol. III (Derecho de Cosas y Derecho Inmobiliario Registral). Editorial Tecnos. Madrid, 1998, p. 594.

montos establecidos y sin especular con el precio. El monto debe ser correlativo a la suma en que el Estado le vendió la casa»³⁴.

Aquí habría que mencionar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia anuló el «Parágrafo II del artículo 48 de la Ordenanza sobre Ejidos y Terrenos Propios, Urbanos y Rurales para el Distrito Bolívar del Estado Zulia, publicada el 4 de octubre de 1983 en la *Gaceta Municipal del Distrito Bolívar* N° extraordinario», estableciendo lo siguiente:

... esta Sala determina que las normativas contenidas en el encabezado del artículo 48 relativo a la posibilidad de que el Municipio compre el ejido «... pudiendo éste readquirirlo al mismo precio en el cual fue vendido», así como el contexto íntegro del Parágrafo II, que establece «Para el caso de ser autorizada la venta del terreno, la Cámara Municipal fijará el precio de venta de ésta. Si el precio autorizado excediere al monto del precio original de compra a la Municipalidad, se le liquidará el 50 % del aumento del valor del terreno», constituyen una violación al *ius abutendi* o derecho de disposición que tiene todo propietario para disponer de la cosa, por lo que los mismos deben ser anulados en virtud de su evidente contraposición al derecho de propiedad que establece el artículo 115 de la Constitución de 1999, pues constriñen la voluntad que tiene el propietario para realizar actos de disposiciones sobre los bienes de su propiedad, toda vez que se le arrebató la posibilidad de determinar como propietario, el valor que quiera adjudicarle al terreno para la venta y, en el caso de que efectúe la venta del terreno con terceros, se le confisca la mitad del previo obtenido, como si fuese una sanción que deba cancelar por el hecho de que el inmueble haya

³⁴ Vid. *Últimas Noticias*, de 31-01-16, p. 10. Desconocemos si es que pretende hacerse con base en la Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad, en todo caso, no parece aplicable en materia de ejercicio del derecho de preferencia, ya que según el artículo 1, «tiene por objeto establecer el procedimiento para determinar el justiprecio de los inmuebles a ser adquiridos por el Estado venezolano, a los fines del poblamiento y habitabilidad, en los casos de expropiación de emergencia, previstos en la ley que regula la materia de emergencia para terrenos y vivienda».

variado favorablemente su valor, lo que inclusive puede generar que el afectado tenga pérdidas económicas, toda vez que la norma hace referencia a cualquier modificación en el valor del terreno, así la misma sea insignificante³⁵.

Como acabamos de indicar, desconocemos donde se halla recogida esta limitación para la fijación del precio de la vivienda en caso de venta, por cuanto no la encontramos ni en los instrumentos normativos, ni en los contratos que hemos revisado, pero, en todo caso, de existir o aplicarse, se trataría de una restricción de dudosa constitucionalidad atendiendo al criterio sostenido en la decisión de la Sala Constitucional parcialmente citada.

Por otra parte, en cuanto las limitaciones del poder de disposición material, en la Cláusula Décima Novena del documento de propiedad multifamiliar se indica lo siguiente:

Queda entendido que las rejas en las puertas y ventanas que se entregan con el apartamento, serán parte integral del mismo y son parte de un único diseño con medidas y especificaciones de obligatorio cumplimiento; no podrán los propietarios u ocupantes del apartamento instalar avisos o anuncios de ninguna especie, ni alterar colores de las partes susceptibles de pintura. En aquellas porciones de apartamentos que dan a la fachada de los edificios, no podrán instalarse aparatos de aire acondicionado que sobresalga de la fachada, modificarse ventanas o paredes que den al exterior, tenderse ropa o prendas que hagan posible su observación desde el exterior del edificio, estas normas son enunciativas, en consecuencia tanto normas generales como especiales podrán determinarse por el Comité Multifamiliar de Gestión en el respectivo reglamento de convivencia.

Otro punto importante es que en el contrato de propiedad familiar, dentro de las obligaciones del deudor hipotecario se establece en la Cláusula Décima Tercera que «se obliga a no modificar la estructura del inmueble sin el consentimiento previo de ‘El Acreedor Hipotecario’, dado por escrito, en virtud

³⁵ TSJ/SC, sent. N° 865, de 22-04-03.

de que sobre el inmueble pesa garantía hipotecaria, tal y como lo establece el artículo 1880 del Código Civil».

4. Nota final sobre el Proyecto de Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela³⁶

Culminada la redacción de una primera versión de estas breves notas y cuando ya nos correspondía entregarlas, fue presentado ante la Asamblea Nacional y aprobado en primera discusión³⁷, el Proyecto de Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela³⁸.

³⁶ Proyecto consultado en la siguiente dirección electrónica en fecha 8 de febrero de 2016: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_8284e8485b7636e42c595132921aaad7dea084d.pdf.

³⁷ «AN aprobó en primera discusión ley de otorgamiento de títulos de GMVV». En: <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/AN-aprobo-en-primera-discusion-ley-de-otorgamiento-de-titulos-de-GMVV-20160128-0035.html>.

³⁸ La eventual aprobación de dicho proyecto de ley, presentado por la llamada «Bancada de la Unidad» en la Asamblea Nacional, ha generado una ardua discusión pública entre los partidarios y detractores del mismo. Quienes se pronuncian en contra de su aprobación plantean, entre otras razones, que el proyecto es inconstitucional y que «Quieren meterle mano al millón de hogares entregados por el Gobierno (...) por eso defenderemos nuestras viviendas con toda la fuerza política posible (...) ellos quieren estafar a nuestro pueblo aplicando fórmulas capitalistas y por eso nos declaramos en rebelión», declaraciones del ministro para Vivienda y Hábitat, Manuel Quevedo, recogidas en: <http://www.desdelaplaza.com/politica/ley-de-vivienda-propuesta-por-la-asamblea-nacional-es-inconstitucional/>. En esa misma orientación, el diputado del PSUV Ricardo Molina indicó que el proyecto de ley menciona el artículo 82 de la Constitución, «pero como siempre, mocho. No dicen que la Constitución establece, consagra que se debe atender con prioridad a las familias y que la vivienda no es una mercancía, la vivienda construida con recursos del Estado y por el pueblo son para satisfacer las necesidades; no para convertirla en mercancía que es lo que ellos pretenden», en: <http://www.desdelaplaza.com/politica/estas-son-las-leyes-que-protegen-el-derecho-la-vivienda-video/>. Sostiene el ministro que se pretende posibilitar el acceso de la banca privada a la especulación con más de un millón de viviendas construidas y de otros complejos habitacionales desarrollados por el Gobierno, cuya apropiación está garantizada por varios instrumentos legales que defienden el derecho de propiedad familiar y multifamiliar; mientras que el diputado Ricardo Molina PSUV asegura

Es por ello que hemos considerado conveniente indicar muy brevemente, cuáles serían las principales modificaciones que introduce en materia de la regulación de las facultades de uso, goce y disposición de las viviendas sometidas

que las viviendas de la Gran Misión pueden venderse solo en el marco de la justicia social y a precios justos, para lo cual los propietarios deben acudir a la Inmobiliaria Nacional y efectuar los trámites pertinentes: «Los propietarios de la GMVV no solo la pueden vender, la pueden heredar. La vivienda en la GMVV no es una mercancía, es el asiento para el hogar, para la protección de la familia, no es un coroto para vender, es un bien para vivir bien». También alegan los miembros del denominado «Bloque de la Patria» en la Asamblea Nacional, que el proyecto de ley «vulnera los derechos consagrados en los diferentes instrumentos legales como: Ley de Valoración de Terrenos de la GMVV, Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas, Ley Especial de Regularización Integral y Ordenamiento de la Tenencia de Tierras de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos, Ley contra la Estafa Inmobiliaria, Ley para Determinación de los Precios Justos de Viviendas e Inmuebles, y la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda», *vid.* <http://eltiempo.com.ve/venezuela/vivienda/gmvv-el-dilatado-tramite-por-un-documento-de-propiedad/210849>. Una visión contraria por ser favorable a la aprobación del proyecto de ley, es planteada, entre otros, por VENTURINI VILLARROEL, Alí José: «Miedo a la libertad y la crisis que nos azota». En: *La Razón*, de 31-01-16, p. A-6, para quien lo que subyace al establecimiento de las limitaciones vinculadas al derecho de propiedad de las unidades residenciales de la Misión Vivienda, es lo siguiente: «Pues bien, uno de los aspectos donde observamos que se manifiesta el miedo a la libertad por parte de quienes nos gobiernan, es el referente a reconocer y aplicar los atributos libertarios del derecho de propiedad mediante subterfugios varios, uno de los cuales, casi infantil, es el de considerar a los beneficiarios de las viviendas como incapaces. En efecto, eso de restringir los atributos constitucionales del dominio, partiendo de la idea colonial de que los miembros del soberano no han superado la ‘minoridad indígena’, concepto éste de rancio sabor colonialista, es una de las formas más altas del miedo a la libertad. Recordemos que la Revolución Francesa, cruenta como todas las revoluciones, nos legó el sentido de dignidad del derecho de propiedad, obviamente, repetimos, adaptada hoy a una noción clara y preclara de la función social que todo derecho debe cumplir. Por eso nos permitimos insistir ante la AN para que, sin miedo a la libertad, establezca el derecho de propiedad de los adjudicatarios de viviendas y/o tierras otorgadas por el Estado. Nada de condicionamientos o esguinces que siempre conducen al pago de ‘peajes’ sin ninguna autopista que los justifique. Con todo, me permito sugerir un debate ‘amplísimo’; pues oyendo como pontifican sobre el tema quienes solo ‘afirman’, uno se asusta. Hablemos texto en mano, pues de otra manera se manipula la información haciendo ver que la actual normativa de la GMVV cubre ampliamente el derecho de propiedad de los adjudicatarios, cosa que, a todas luces, no es verdad».

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:

i. El artículo 4 numeral 1 del proyecto incluye entre los derechos de los ciudadanos que resulten propietarios de unidades habitacionales: «Ser titulares plenos del derecho de propiedad privada e individual de la unidad habitacional que les haya sido adjudicada en el marco del programa Gran Misión Vivienda Venezuela, con arreglo a las disposiciones de esta Ley, así como que la unidad habitacional que les sea dada en propiedad cuente con las características indispensables para poder ser considerada como una vivienda adecuada, segura, higiénica, con servicios básicos esenciales, enmarcada en un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias». Pareciera que con la expresión: «titulares plenos del derecho de propiedad privada e individual», la titularidad quiere atribuirse únicamente al designado como beneficiario y no a la unidad familiar como ocurre actualmente en el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Con ello, dejaría de existir la comunidad de derechos reales a la que hicimos referencia al principio de este trabajo.

ii. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2 del proyecto, los ciudadanos que resulten propietarios de unidades habitacionales de conformidad con las disposiciones de esta Ley, tienen el deber de: «Destinar la unidad habitacional que le haya sido adjudicada y entregada en propiedad exclusivamente a ser utilizada como hogar y residencia de él mismo y de su grupo familiar». De aprobarse este proyecto y con base en lo que dispone esta propuesta normativa, consideramos que en relación con las facultades de uso y goce, no hay ningún cambio sustancial, dado que solamente puede ser utilizada como vivienda y por ello está excluida la posibilidad de percibir frutos civiles, como, por ejemplo, los que pueden obtenerse a partir de la celebración de un contrato de arrendamiento. La única diferencia es que no se contempla la excepción establecida en el artículo 8, numeral 4, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, en el sentido de que puede haber alguna flexibilización de la exigencia de darle uso exclusivo al inmueble para residencia familiar, mediante «autorización

expresa de la autoridad competente, siempre y cuando la misma sea de interés general de la sociedad».

iii. El artículo 8 del proyecto dispone que el «Ejecutivo nacional, por órgano del ministerio con competencia en materia de vivienda y hábitat, procederá de manera inmediata e incondicional, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la presente Ley, a emitir, suscribir y protocolizar, por ante la Oficina de Registro Inmobiliario respectiva y de forma gratuita, los correspondientes documentos mediante los cuales se le atribuye a las personas que ya han sido beneficiadas como adjudicatarias de unidades habitacionales construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, el derecho de propiedad plena sobre la unidad que les corresponda».

Con ello se busca solucionar uno de los mayores problemas que se ha planteado en relación con las viviendas de la Misión Vivienda Venezuela, que es la puesta en posesión de los inmuebles, sin que en muchos casos ello vaya acompañado de la entrega del título respectivo. Como indicamos anteriormente, en el año 2015 se implementó el «Plan Nacional de Protocolización de la Gran Misión Vivienda Venezuela» que lleva a cabo el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, de manera conjunta con el Servicio Autónomo de Registros y Notarías, para solucionar esta problemática; la diferencia es que, de aprobarse esta norma, se estaría estableciendo un plazo perentorio a los efectos de su resolución definitiva.

4.- Respecto al poder de disposición jurídica, consideramos que sí van a operar cambios sustanciales, por cuanto el artículo 11 del proyecto establece los que «resulten beneficiados como propietarios, de conformidad con la presente Ley, podrán disponer libremente de su propiedad conforme lo establecido en el artículo 545 del Código Civil».

Al revisar el artículo 14 del proyecto, que es el que contiene la cláusula derogatoria, nos encontramos con que establece lo siguiente: a. Se derogan todas las normas que colidan con lo dispuesto en la presente Ley –derogatoria tácita–; b. se derogan expresamente las disposiciones contenidas en los Títulos VII, VIII y IX del Decreto N° 8.005, dictado el 18 de enero de 2011 y publicado

en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.018 (extraordinario) del 29 de enero de ese mismo año, mediante el cual el ciudadano Presidente de la República dictó el Decreto con rango valor y fuera de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda; c. también se establece en el párrafo único del artículo 14 del proyecto, que las disposiciones contenidas en el Decreto N° 8.143 del 6 de abril de 2011, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.021 (extraordinario) de esa misma fecha, mediante el cual el Presidente de la República dictó el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, permanecerán en vigencia en tanto no contradigan o hagan imposible la aplicación de las disposiciones de la presente Ley –derogatoria tácita–.

En consecuencia, debe entenderse que de llegar a aprobarse el proyecto, operarían los siguientes cambios en relación con el poder de disposición de los inmuebles de la Misión Vivienda Venezuela:

i. La derogatoria tácita parcial del artículo 8, numeral 4, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, según el cual los beneficiarios de los inmuebles deben «Abstenerse de realizar actos de disposición parcial o total de los derechos adjudicados, tales como: venta, donaciones, alquileres, cesiones o constituciones de hipotecas». Pensamos que se trataría de una derogatoria tácita por cuanto el Título I del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda no sería derogado expresamente y es evidente que lo dispuesto en el artículo 11 del proyecto, es parcialmente incompatible con el contenido del artículo 8, numeral 4, de dicho Decreto-Ley. Ello constituiría, además, un avance importante, por cuanto permitiría, ajustándose a las exigencias del artículo 115 de la Constitución, superar la contradicción que referimos anteriormente en el marco normativo actual respecto del reconocimiento del poder de disposición jurídica, el cual, de acuerdo con el proyecto, excluiría únicamente la posibilidad de realizar negocios jurídicos destinados a la percepción de frutos civiles, como el arrendamiento, dado que, como ya se señaló, se mantiene la limitación referente al uso, en el sentido de que la unidad habitacional otorgada al

beneficiario en propiedad, debe ser destinada «exclusivamente a ser utilizada como hogar y residencia de él mismo y de su grupo familiar» (artículo 5, numeral 2).

Aquí habría que agregar que, de acuerdo con declaraciones del presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, Miguel Pizarro, para evitar que las casas con los títulos de propiedad recién entregados sean vendidas, la ley incluirá una disposición transitoria que prohibirá la venta por un período de una década o más³⁹.

ii. Dado que el artículo 4, numeral 1 del proyecto incluye entre los derechos de los ciudadanos que resulten propietarios de unidades habitacionales: «Ser titulares plenos del derecho de propiedad privada e individual de la unidad habitacional», quedarían derogadas tácitamente todas las normas del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela relacionadas con la atribución de la titularidad del derecho de propiedad de la unidad residencial al grupo familiar. Una consecuencia clave sería que si se aprobare la norma, el ejercicio del poder de disposición jurídica no dependería del acuerdo de los miembros de la unidad familiar, sino únicamente de la voluntad del titular del derecho de propiedad.

iii. Nos queda la duda de si se produce una derogatoria tácita parcial del artículo 13 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, únicamente por lo que respecta al mandato de que el documento de propiedad familiar, debe incluir la «mención expresa del derecho de preferencia», por cuanto el artículo 11 del proyecto establece que quienes «resulten beneficiados como propietarios, de conformidad con la presente Ley, podrán disponer libremente de su propiedad conforme lo establecido en el artículo 545 del Código Civil». Creemos que se trata de un aspecto que debería ser aclarado en el proyecto de ley.

Para concluir, solamente queda esperar si llega a materializarse la aprobación del proyecto, caso en el cual deberá examinarse el texto definitivo para conocer

³⁹ Declaraciones recogidas en: «La guerra por la base chavista», citado *supra*, pp. 1-3.

las variaciones que efectivamente se introducirán en el régimen normativo de los inmuebles de la Misión Vivienda Venezuela.

* * *

Resumen: El presente artículo aborda el tema de la regulación de las facultades de uso, goce y disposición de los inmuebles sometidos 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. Su contenido está estructurado en tres partes: La primera, destinada a determinar la naturaleza jurídica del derecho otorgado en el instrumento normativo, en la cual se concluye que la propiedad familiar constituye un tipo especial de comunidad de derechos reales; una segunda parte en la cual, por ser las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, inmuebles multifamiliares no regidos por la Ley de Propiedad Horizontal, se realiza un ejercicio comparativo entre ambas figuras, evidenciándose que, más allá de las diferentes denominaciones empleadas en algunos aspectos, también existen grandes semejanzas entre ambas; y una última parte referida al examen de la delimitación de las facultades de uso, goce y disposición en la normativa legal aplicable y en los títulos de adjudicación respectivos, en la cual se pone de relieve la problemática que se plantea en torno a la posibilidad de disposición jurídica de los inmuebles. Para cerrar, se agrega una nota sobre el Proyecto de Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela, el cual ya fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional. En este último punto, con base en el examen del proyecto, el autor procura determinar cuáles serían las innovaciones que introduciría la propuesta normativa, de llegar a ser aprobada. **Palabras clave:** misión vivienda, propiedad, propiedad horizontal, propiedad familiar, propiedad multifamiliar. Recibido: 01-03-16. Aprobado: 04-05-16.