



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
EN SU NOMBRE

**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA**  
**SALA CONSTITUCIONAL**

**Expediente N° 16-0397**

**Magistrada Ponente Lourdes Benicia Suárez Anderson**

En fecha 23 de abril de 2016, se recibió en esta Sala comunicación suscrita por el ciudadano **NICOLÁS MADURO MOROS**, en su carácter de Presidente de la República, quien, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, solicitó a esta Sala Constitucional el control previo de la constitucionalidad de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros Programas Habitacionales del Sector Público, sancionada por la Asamblea Nacional el 13 de abril del año en curso.

El 25 de abril de 2016, se dio cuenta en Sala y se designó ponente a la Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

En fecha 27 de abril de 2016, el Procurador General de la República encargado, ciudadano Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza, ratificó la solicitud del Presidente de la República.

**I**  
**DE LA SOLICITUD**

El Presidente de la República solicitó a esta Sala pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros Programas Habitacionales del Sector Público, como control preventivo, conforme lo prevé el artículo 214 de nuestra Carta Magna y bajo los planteamientos que de seguidas se detallan a continuación:

*“(...) estando dentro del plazo establecido en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, remitirle un ejemplar de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela, sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del día 13 de abril de 2016, con la finalidad de que esa Sala se pronuncie acerca de la constitucionalidad de la misma, conforme lo prevé la norma en comento; ello con fundamento en los siguientes argumentos:*

*De manera preliminar, resulta indispensable señalar que el régimen de propiedad de los inmuebles construidos con ocasión de la Gran Misión Vivienda Venezuela no niega el ejercicio de todos sus atributos por parte de los beneficiarios. Estos beneficiarios constituyen un colectivo, en mayor o menor medida, desde una familia, pasando por una comunidad y hasta una ciudad comunal. Entre otros, el régimen de publicidad de los títulos demostrativos de esa propiedad (la inscripción, registro y publicidad) siempre ha existido y el Ejecutivo Nacional, a través de una resolución publicada en la Gaceta Oficial de la República*

*Bolivariana de Venezuela, lo que ha hecho es darle celeridad al proceso para quienes todavía no han podido realizar el trámite.*

*Por otro lado, los dueños en Misión Vivienda pueden vender la propiedad, ésta es heredable y, más allá, se creó un Fondo de Garantía que cubre la deuda si fallece el propietario. Además, se creó un Registro Especial Auxiliar para darle celeridad, pero la protocolización de las viviendas es cotidiano y el volumen de construcción ha superado sus registros.*

*Bajo el régimen legal actual, para protocolizar se necesitan los datos precisos de las familias, datos socioeconómicos e ingresos, para determinar los recursos que se subsidiarán a los beneficiarios si no tienen cómo pagar completo. La Ley Orgánica de Emergencia para el Terreno y Vivienda y un régimen de propiedad en la Ley para la Misión Vivienda, constituyen un marco legal suficiente para la materia, por lo que no sería cierto que hay un vacío legal.*

*El proyecto de Ley recién sancionado, busca liberalizar los terrenos de Misión Vivienda, por lo que, la población tendría que pagar a precios exorbitantes, no dándole prioridad a las familias, sino al negocio de los terrenos:*

*En tan (sic) sentido, cabe la siguiente reflexión: En la Cuarta República, ¿cuántas familias perdieron sus viviendas por aquellas leyes neoliberales que le tenían en 80%, 90% de interés a los créditos hipotecarios? ¿Cuántos padres y madres de familias se murieron infartados porque no tenían como resguardar la seguridad de sus familias?'.(sic) El Proyecto de Ley contraviene la Constitución que en su artículo 82 establece que el Estado le dará prioridad a la familia, no al individuo.*

*La Revolución rescató el derecho a la vivienda. La ley sancionada por la Asamblea Nacional en esta oportunidad atenta contra ese derecho, al menos contra su sustancia de derecho humano, dando preeminencia (como fuera tiempo atrás) a una disfrazada esencia económica, más bien parecida al derecho de propiedad privada. Resulta ilustrativo de las intenciones de este nuevo instrumento legislativo recordar que, cuando el golpe de Estado de 2002, el primer decreto que emitió Carmona Estanga, fue la derogatoria de la eliminación de los créditos indexados.*

*En cuanto a las razones económicas que dan sustento al instrumento legal preocupa más el principal activo que la vivienda principal; el apalancamiento financiero más que la felicidad de los niños y la inversión más que la tranquilidad familiar.*

*En consecuencia, lo único positivo del proyecto de ley es que por fin la oposición reconoce que el Gobierno implementó una solución definitiva capaz de hacer frente al déficit estructural de viviendas. Además, con este Proyecto se elimina la posibilidad de que el pueblo organizado participe en el diseño y plan de proyectos habitacionales, los consejos comunales, todo el pueblo constructor, con esta ley no van a seguir participando.*

*En resumen, esta ley propone eliminar la Ley de Justiprecio de Bienes Inmuebles, viola la Constitución y la Ley de Registros y Notarías, la Ley Orgánica de Misiones y Grandes Misiones, la progresividad de los derechos y antepone el interés económico ante el interés social porque pretende mercantilizar la vivienda.*

*La oposición, con estas acciones, provocaría una burbuja financiera como la que ocurrió en Estados Unidos en 2008. Además, la derecha cierra las posibilidades del pueblo de resolver el problema de vivienda, incitando a revivir una ola de invasión, incentivando a la gente a ocupar espacios privados porque caerán en desespero y eso se había acabado con la llegada de la Gran Misión Vivienda Venezuela.*

*Con la Gran Misión Vivienda Venezuela el pueblo comprendió que existe una vía formal y legal de resolver su problema de vivienda, pero que si entrara en vigor la ley derechista que quiere imponer la bancada opositora, se cerrarán las posibilidades y se incitará a los ciudadanos a actuar en anarquía.*

*Un dato interesante para el análisis de las circunstancias de hecho que rodean el presente caso y su impacto social en la vida de los venezolanos y las venezolanas (no sólo de los beneficiarios directos, sino del pueblo en general, es que se han construido hasta la fecha MÁS DE UN MILLÓN DE VIVIENDAS, para un número igual de familias, otorgando una mejora sustancial en las condiciones de vida de unos 4 ó 5 millones de venezolanos y venezolanas (esto se aproxima a un 20% de la población total de Venezuela) que, frente al mercado inmobiliario especulativo y la "terrofagia" de la Venezuela de finales de siglo pasado, jamás podrían haber pensado en acceder a una vivienda propia para su familia, para la seguridad de sus descendientes y para poder focalizar sus esfuerzos de vida en la consecución de muchísimas otras*

*mejoras que eran imposibles en un escenario familiar de pago de arrendamientos exagerados o cuotas financieras impagables.*

*Ahora bien, y en lo que atañe al procedimiento seguido por el Poder Legislativo, se observa que la segunda discusión y posterior sanción del Proyecto de Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela, no siguió con las pautas procedimentales establecidas en la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 21 de abril de 2016, distinguida con el Nro. 269; mediante la cual se desaplicaron algunos artículos del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea nacional y se realizó una interpretación constitucionalizante de dicho instrumento legal, así como una interpretación de las normas constitucionales que le sirve de fundamento; para finalmente, establecer el procedimiento a seguir en el proceso de formación de las leyes en Venezuela.*

*En efecto, en la mencionada sentencia se estableció: ‘mientras se decide el recurso de nulidad interpuesto y con el objeto de prevenir posibles vicios de inconstitucionalidad- que el informe sobre el impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional que debe acompañar a todo proyecto de ley, a que se refiere el numeral 3 del artículo 103 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, son requisitos esenciales y obligatorios sin los cuales no se puede discutir un proyecto de ley, y que los mismos, en previsión de los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 de la Constitución, deben consultarse con carácter obligatorio por la Asamblea Nacional -a través de su Directiva- al Ejecutivo Nacional- por vía del Vicepresidente Ejecutivo- a los fines de determinar su viabilidad económica, aun los sancionados para la fecha de publicación del presente fallo, en aras de preservar los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal del régimen fiscal de la República, tomando en consideración las limitaciones financieras del país, el nivel prudente del tamaño de la economía y la condición de excepcionalidad económica decretada por el Ejecutivo Nacional.’*

*(...omissis...)*

*En el presente caso no han sido cumplidos los extremos planteados en su sentencia por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por lo cual, habida cuenta del mandato a esta (sic) Ejecutivo Nacional, y a la Asamblea Nacional, en ella contenidos, luce contraria a la Constitución la promulgación de una Ley sancionada cuya formación no previó los elementos ya desarrollados por la principal intérprete de nuestra Carta Magna.*

*En virtud de los argumentos precedentemente expuestos es que se tienen serias dudas acerca de la conformidad a derecho de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela.”*

Esta solicitud fue ratificada por el Procurador General de la República en los siguientes términos:

*“(...) siguiendo instrucciones del ciudadano Presidente de la República, ratificar Oficio remitido a ese Alto Tribunal en fecha 23 de abril de los corrientes mediante el cual solicitó pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela, sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del día 13 de abril de 2016 y cuya promulgación fuera requerida al Presidente de la República por dicho órgano legislativo nacional. Solicitud que fuera interpuesta en tiempo hábil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

*En tal sentido, el Órgano Asesor que represento concuerda, en todas y cada una de sus partes, con los argumentos expresados en el mencionado oficio por el ciudadano Presidente, en cuanto al incumplimiento por parte de la Asamblea Nacional del procedimiento constitucionalmente establecido para la elaboración de las leyes, en particular a la luz del criterio interpretativo de las normas constitucionales y legales que rigen la materia, por parte de esa Sala Constitucional, expresada en la sentencia Nro. 269 de fecha 21 de abril de 2016, mediante la cual se deliberó, entre otras cosas, sobre la necesidad de que todo proyecto de ley que sea discutido en la Asamblea Nacional se encuentre acompañado del correspondiente estudio presupuestario y de impacto socio-económico, debidamente emitido por el Ejecutivo Nacional, y de que se realice la consulta al Poder Popular.*

*Es, a todas luces, el mencionado instrumento sancionado por la Asamblea Nacional cuya opinión sobre el atributo de constitucionalidad*

*ha solicitado la máxima autoridad del Ejecutivo Nacional, un palpable ejemplo de la pertinencia de las premisas desarrolladas por esa Sala Constitucional en su sentencia 269, habida cuenta de la magnitud de los compromisos presupuestarios y financieros que resultarían de la eventual aplicación de dicha ley, sin que se hubiera efectuado consulta alguna al Ejecutivo Nacional, instancia del Poder Público sobre la cual recaería tal aplicación.*

*Adicionalmente a ello, es de la opinión de este Órgano Asesor del Estado que el procedimiento que se lleve a cabo en el Parlamento resulta de vital importancia para la validez de los instrumentos jurídicos que salgan de su seno, toda vez que, debido a la definición formal por parte del Constituyente patrio del concepto de Ley, sólo podrían denominarse así, aquellos actos emanados de la Asamblea Nacional, actuando como cuerpo legislador, siguiendo rigurosamente el procedimiento establecido en la propia Constitución para la formación de las leyes; en caso contrario, estaríamos en presencia de otro tipo de actuación parlamentaria, que no podría ser denominada Ley en el sentido estricto y formal de la palabra. Así, el propio concepto de Ley adoptado por nuestro constituyente exige el cumplimiento de todas y cada una de las formalidades establecidas para que el producto final pueda ser denominado ley. Este es el tipo de formalidades esenciales cuyo incumplimiento genera graves dudas acerca de la validez y eficacia de las actuaciones del Poder Legislativo y los instrumentos resultantes de ella, una vez que esa Sala Constitucional, en funciones de control concentrado de constitucionalidad, ha evidenciado dichos incumplimientos y ha ordenado medidas para subsanarlos cautelarmente.*

*En virtud de todos los argumentos antes señalados, aunados a los ya presentados por el ciudadano Presidente de la República, es por lo que compartimos plenamente la duda planteada por el ciudadano Presidente constitucional de la República Bolivariana de Venezuela acerca de la constitucionalidad del Proyecto de Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y, muy respetuosamente, me permito solicitar en esta oportunidad a esa digna Sala un pronto pronunciamiento, habida cuenta de las expectativas que, con intereses políticos particulares contrarios al bien público, han venido generando ciertos voceros de partidos de oposición al Gobierno Nacional sobre una parte de los hoy beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela.”*

## II DE LA COMPETENCIA

A los fines de determinar la competencia de esta Sala para conocer de la solicitud incoada por el Presidente de la República, referida al control previo de la constitucionalidad de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda y otros Programas Habitacionales del Sector Público, debe observarse lo contenido en el Último Aparte de la disposición prevista en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que señala textualmente:

***“(...) Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitará el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso (...).”*** (Destacado de la Sala).

En este mismo sentido, el artículo 25, numeral 15, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, consagra que la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal tiene competencia para: ***“(...) conocer la solicitud que formule el Presidente o Presidenta de la República, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma, acerca de la inconstitucionalidad de una ley que sea sancionada por la Asamblea Nacional o de algunos***

de sus artículos, de conformidad con el artículo 214 de la Constitución de la República (...)" Subrayado de esta Sala.

En consecuencia, de las normas transcritas se desprende que esta Sala Constitucional es el órgano competente para conocer de la solicitud de control preventivo de constitucionalidad planteada. Así se declara.

### III DE LA LEY OBJETO DE LA SOLICITUD

En fecha 13 de abril de 2016, la Asamblea Nacional sancionó en Segunda Discusión la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda y otros Programas Habitacionales del Sector Público, la cual se transcribe textualmente a continuación:

#### **“LEY DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD A BENEFICIARIOS DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA Y OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO**

##### *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

*En noviembre del 2010 toda Venezuela fue sacudida por un período de fuertes lluvias. Según datos oficiales, las precipitaciones devastaron zonas enteras del país, dejaron más de 100.000 venezolanos damnificados, que tuvieron que ser evacuados y reubicados de emergencia y generaron daños materiales incuantificables. Adicionalmente, para ese mismo año, Venezuela era uno de los países que reportaba mayor déficit habitacional en la región, situación agravada por la destrucción circunstancial de las viviendas.*

*Esta crisis puso de relieve en la agenda nacional la necesidad de brindar una solución definitiva capaz de hacerle frente, con éxito y rapidez, a la crisis estructural de vivienda que afectaba a la población venezolana desde el pasado, y al mismo tiempo, atender la crisis coyuntural agudizada por los efectos inclementes del cambio climático, generador de devastaciones en amplias zonas del territorio nacional.*

*Así pues, mediante Ley Habilitante sancionada por esta Asamblea Nacional el 17 de diciembre de 2010, promulgada por el ciudadano Presidente de la República en esa misma fecha y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 6.009, se autorizó al ciudadano Presidente de la República, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 202 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo establecido por el artículo 236, numeral 8 del mismo texto fundamental, para dictar Decretos con Rango Valor y Fuerza de Ley, en distintas materias, y el marco de la regulación a ser dictada en el ámbito de la vivienda y el hábitat; con lo que en diciembre del año 2010, se crea en nuestro país, la Gran Misión Vivienda Venezuela.*

*Este nuevo esquema resume un programa social desarrollado por iniciativa del Ejecutivo Nacional, dedicado a la construcción de viviendas en todo el territorio nacional; para lo cual es de suma importancia rescatar a su vez aquellos proyectos habitacionales ejecutados por otros órganos y entes del Poder Público, que en su momento cubrieron una demanda de personas sin hogar; pero que de igual manera dejaron sin documento de propiedad alguno que acredite tal condición.*

*A través de la Gran Misión Vivienda Venezuela, el Ejecutivo Nacional comenzó a diseñar un intrincado sistema normativo capaz de ubicar espacios, desarrollar zonas habitacionales y emprender proyectos de construcciones masivas de viviendas. Sin embargo, un número importante de venezolanos que han sido beneficiados con la asignación de una unidad habitacional, construida en el Marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros proyectos habitacionales ejecutados por órganos y entes públicos, no cuentan aún con un documento protocolizado ante la Oficina de Registro Inmobiliario correspondiente, que lo acredite realmente como verdadero e indiscutible titular del derecho legítimo de propiedad sobre el apartamento o la casa que, por ahora, simplemente ocupa en calidad de beneficiario, más (sic) no de propietario.*

*El artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que: ‘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.’*

*Aunado a ello, existen razones desde el punto de vista económico y social para entregarles la propiedad de esas viviendas a sus hoy adjudicatarios. Desde un punto de vista estrictamente económico, la vivienda propia constituye el principal activo de las familias trabajadoras, con el cual no solo se satisface una necesidad de consumo básica sino que constituye un mecanismo de apalancamiento para la inclusión social, financiera, el emprendimiento y la solidaridad intergeneracional. Por ser la vivienda el primer activo para conformar el patrimonio familiar, es un deber ineludible del Estado conferir a la ciudadanía la titularidad en propiedad de las unidades hasta ahora adjudicadas y a aquellas próximas a ser adjudicadas.*

*Actualmente el Estado venezolano, a través de sus diversas entidades bancarias habitacionales ha establecido mecanismos de subsidios y pagos, para de alguna manera justificar la construcción de los complejos habitacionales que se realizan, no siendo ello ajustado a la realidad, toda vez que se puede demostrar que dichos proyectos son financiados con la cartera inmobiliaria del Estado, aprobado a través del gasto público anual y el Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción, S.A.*

*Desde un punto de vista social, la plena propiedad sobre la vivienda genera los incentivos para que la familia invierta en el mantenimiento de su inmueble y la comunidad invierta en las mejoras de las áreas comunes y la infraestructura conexas. No se trata de una consideración secundaria pues, hay que fortalecer la cohesión social y hacer esfuerzos concretos para mejorar la convivencia. Confiando la titularidad de la propiedad de los inmuebles ocupados se desarrolla el sentido de pertenencia, de seguridad familiar y los deberes con responsabilidad hacia el entorno y lo social, fomentando nuevos valores en el ciudadano. La posesión de los inmuebles en cuestión ya fue transferida a los actuales adjudicatarios y eso es un hecho consumado, faltando por definir la titularidad sobre esos inmuebles.*

*Pues bien, la presente **LEY DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD A BENEFICIARIOS DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA Y OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO**, viene a llenar un vacío normativo fundamental en esta materia y busca garantizar que todos los venezolanos beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros proyectos habitacionales ejecutados por órganos o entes públicos, puedan ser legítimos dueños de sus hogares, con derechos claros, reales e incontestables sobre sus hogares.*

*En primer lugar se incorporan algunas disposiciones destinadas a reconocer el derecho de propiedad individual, en los mismos términos en que lo reconoce y protege el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin que pueda darse a estas denominaciones, calificativos de propiedad colectiva o social que desnaturalicen la entidad y el alcance con los cuales el titular de este derecho puede ejercer los atributos inherentes al mismo.*

*Por otra parte y en segundo lugar, establece mecanismos extraordinarios cuya puesta en ejecución permita estar en posición de emitir, suscribir y protocolizar debidamente, por ante la Oficina de Registro Inmobiliario correspondiente, los documentos acreditativos de la propiedad sobre las unidades habitacionales en el Marco la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros proyectos habitacionales ejecutados por órganos o entes públicos.*

**LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**Decreta**

la siguiente:

**LEY DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD A BENEFICIARIOS DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA Y OTROS PROGRAMAS HABITACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO**

## TÍTULO I

### DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

#### Capítulo I

##### Objeto y Principios Rectores

###### Objeto

**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de la titularidad del derecho de propiedad plena a los beneficiarios de unidades de vivienda construidas en el Marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, así como de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos.

###### Obligatoriedad del otorgamiento y responsabilidades

**Artículo 2.** El otorgamiento de la titularidad del derecho de propiedad cuyo régimen jurídico se establece en esta Ley es de obligatorio cumplimiento por parte del órgano o ente público competente encargado de la ejecución del proyecto habitacional de que se trate.

En consecuencia, culminado como haya sido el proyecto correspondiente y asignadas las unidades habitacionales que lo conforman, el órgano o ente a cargo de su ejecución deberá cumplir todos los pasos establecidos en la presente Ley, hasta alcanzar la protocolización definitiva del documento de propiedad por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente a favor del beneficiario, sin poder someter el cumplimiento de esta obligación a dilaciones, ni a condicionamientos o exigencias distintas a las previstas expresamente en las disposiciones de la presente Ley.

**Parágrafo Único:** Cualquier acción u omisión por parte de órganos o entes públicos que impida, obstruya, retrase o difiera el cumplimiento deja (sic) obligación a la cual se contrae este artículo, acarreará la exigencia de responsabilidad civil, penal y administrativa al funcionario que incurra en la acción u omisión de que se trate.

###### Progresividad del derecho de propiedad

**Artículo 3.** El Estado, en desarrollo a (sic) los derechos previstos en los artículos 82 y 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, hará uso de todos los mecanismos jurídicos establecidos en esta Ley y en otros instrumentos normativos vigentes, a fin de disponer lo necesario para que quienes hayan sido o sean beneficiados con la adjudicación de unidades habitacionales construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, así como de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos, sean titulares plenos y efectivos del derecho de propiedad sobre las unidades que le sean adjudicadas, y a obtener la protocolización por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente de los documentos que acrediten su propiedad plena sobre tales unidades, excluyendo cualquier tipo de derecho precario.

Cualquier duda que surja en la interpretación del régimen jurídico previsto en la presente Ley, deberá ser resuelta a favor de los beneficiarios de unidades habitacionales, a fin de que sean finalmente titulares reales del derecho de propiedad.

###### Definiciones

**Artículo 4.** A los fines de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

1. **Propiedad plena:** Es el derecho que debe otorgarse a cada beneficiario de una unidad habitacional construida en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela o de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos, que le atribuya el uso, goce, disfrute y disposición de la unidad habitacional que le haya sido asignada en los mismos términos previstos en el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

2. **Beneficiarios:** Persona natural que no posee vivienda y a quien le haya sido adjudicada en propiedad plena una unidad habitacional, la cual ocupa con su núcleo familiar.

3. **Órgano o ente público ejecutor competente:** es el órgano o ente público que haya tenido a su cargo la ejecución del proyecto habitacional de que se trate y sobre el cual recae la obligación de cumplir con las obligaciones establecidas en esta Ley. En caso que el órgano o ente ejecutor del proyecto habitacional lo haya ejecutado en nombre o por cuenta de algún otro órgano o ente público diferente, se entenderá que a los fines del cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley, el órgano o ente ejecutor competente actúa en representación del órgano o ente público que le haya ordenado o encargado la ejecución del proyecto de que se trate, siendo en tal carácter que deberá protocolizar y suscribir; en ese caso, el correspondiente título acreditativo del derecho de propiedad en favor del beneficiario.

#### Protección a la familia

**Artículo 5.** La presente Ley protege la unidad familiar; el matrimonio y las uniones estables de hecho, por lo que en caso de existir conflictos de intereses entre el padre y la madre que habiten con sus hijos e hijas en unidades habitacionales objeto de la presente Ley, el proceso de traspaso de la propiedad deberá atender al principio de protección del interés superior del niño, niña y adolescente, así como las mujeres y/o madres de familia.

#### Prohibición de desalojos arbitrarios

**Artículo 6.** Los beneficiarios de los proyectos habitacionales ejecutados en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, así como de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos, no podrán ser desalojados arbitrariamente de las unidades habitacionales que ocupan.

**Parágrafo Único:** Cualquier medida judicial o administrativa destinada al desalojo, sólo podrá decretarse previo cumplimiento de los requisitos y mediante los procedimientos previstos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa que pueda exigirse al funcionario que incurra en cualquier acción u omisión destinada a practicar o permitir un desalojo arbitrario.

## Capítulo II Competencias y Deberes

#### Competencias de los órganos y entes públicos

**Artículo 7.** Para alcanzar el objetivo establecido en la presente Ley, se atribuye competencia a los órganos y entes públicos ejecutores de los proyectos de unidades habitacionales para:

1. Otorgar y suscribir el documento en el cual se atribuya la titularidad del derecho de propiedad a los beneficiarios sobre los inmuebles que le hayan sido adjudicados en el marco de la gran Misión Vivienda Venezuela, así como de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos, en los términos previstos en esta Ley.
2. Garantizar la protocolización de los documentos de propiedad a los cuales se contrae el numeral anterior de este mismo artículo, por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente.

#### Deberes de los adjudicatarios y nuevos propietarios

**Artículo 8.** Los ciudadanos que resulten propietarios de unidades habitacionales, de conformidad con las disposiciones de esta Ley, así como quienes habiten con él la unidad de que se trate, tienen los siguientes deberes:

1. Respetar y contribuir a preservar el ambiente, el equilibrio ecológico y urbano, la normativa urbanística, la cultura, las normas de convivencia y de conservación, que preserven y no perturben ni



*comprometan la integridad estructural de la edificación y del complejo habitacional en el cual se encuentra la unidad que le haya sido adjudicada y entregada en propiedad;*

2. *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;*
3. *Abstenerse de realizar actos o desarrollar cualquier actividad u obra que comporte riesgo de perturbación o daños a la propia unidad habitacional que le haya sido adjudicada en propiedad, así como al complejo habitacional del cual forma parte dicha unidad;*
4. *Cumplir los requisitos y condiciones establecidas en la Ley para la construcción de edificaciones o refacciones de viviendas, así como, emplear en su mantenimiento las mejoras técnicas permisibles en condiciones adecuadas;*
5. *Coadyuvar en el incentivo para que los cohabitantes de las edificaciones y urbanismos obtengan de igual manera la titularidad de la unidad de vivienda que habitan.*

#### *Sustanciación de expedientes*

**Artículo 9.** *El órgano o ente público ejecutor competente encargado de la protocolización del documento de propiedad correspondiente, tiene la responsabilidad de llevar un expediente por cada persona o grupo familiar beneficiado, en el cual se permita comprobar la asignación de las viviendas por grupos familiares, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley.*

**Parágrafo Único:** *A los fines de alcanzar la debida transparencia en el proceso de asignación de viviendas, la comunidad ejercerá funciones de contraloría social y tendrá la responsabilidad de participar en la acreditación de la condición de beneficiarios de quienes ocupen una determinada unidad habitacional. Asimismo, tendrá la responsabilidad de denunciar los casos en los cuales hayan privado otras condiciones para el otorgamiento de tal adjudicación, distinta a las contempladas en el régimen jurídico vigente.*

#### *Colaboración de las ingenierías municipales y las oficinas de planificación urbana*

**Artículo 10.** *Las direcciones de Ingeniería Municipal de los municipios de la República y las oficinas encargadas de Planificación Urbana Local de las mismas jurisdicciones, en los casos que sean factible, realizarán todas las gestiones tendentes a regularizar la situación urbanística de las verificaciones y complejos habitacionales que se hayan construido en el ámbito geográfico de su competencia, en lo que se refiere a la zonificación y al cumplimiento de las Variables Urbanas fundamentales.*

**Parágrafo Único:** *A los únicos fines del cumplimiento del presente artículo, quedan sin efecto las normativas nacionales y municipales que establezcan las prohibiciones referidas a cambios aislados de zonificación.*

#### *Formalización ante las oficinas de Catastro Municipal*

**Artículo 11.** *Protocolizado como haya sido el documento de propiedad multifamiliar o documento con desglose de unidades habitables, así como los documentos de propiedad individual sobre cada unidad habitacional, las direcciones de Catastro Municipal de los municipios de la República, estarán obligadas a recibir la documentación que acredite a los nuevos titulares para ser insertados en sus archivos, debiendo en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la correspondiente solicitud, otorgar el número de catastro o número cívico de cada unidad.*

### **Capítulo III Sobre la Actividad Registral**

#### *Informe de otorgamientos periódicos*

**Artículo 12.** *La Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente, publicará y remitirá mensualmente al Ministerio del Poder Popular con competencia en la materia, un informe detallado en el cual se identifiquen a las personas en cuyo favor hayan sido protocolizados los correspondientes documentos de propiedad durante el respectivo mes, así como los datos de la unidad habitacional, a los fines de actualizar el registro de las personas que ya han sido beneficiadas en el marco de la Gran Misión*

*Vivienda Venezuela, así como de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos.*

#### *Celeridad de la actividad registral*

**Artículo 13.** *La Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente, tiene la obligación de atender y agilizar los trámites correspondientes para lograr la protocolización de los documentos de propiedad a favor de los beneficiarios.*

#### *Recaudos*

**Artículo 14.** *A los fines de la protocolización del documento de propiedad por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente, los ocupantes de las unidades de vivienda en edificaciones o urbanismos objeto de la presente Ley, deberán acreditar su condición de beneficiarios, a través de alguno de los siguientes mecanismos:*

- 1. Título o Certificado de Adjudicación, concedido a nombre del beneficiario o su grupo familiar;*
- 2. Declaración rendida por tres (3) testigos hábiles y contestes, que sean miembros de la comunidad que habita en la edificación o urbanismo, de que se trate;*
- 3. Cualquier otro medio o mecanismo probatorio que demuestre la condición de ocupante beneficiario de la unidad habitacional, de que se trate.*

**Parágrafo Único:** *Previo a la protocolización del documento de propiedad, por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente, el beneficiario deberá suscribir declaración jurada en la cual se confirme su condición real de beneficiario de la unidad, de que se trate, así como el no poseer vivienda y no haber sido adjudicatario de otra vivienda en programa habitacional alguno.*

#### *Publicidad de la información*

**Artículo 15.** *El órgano o ente público executor competente, tiene la obligación de dar información sobre las personas favorecidas, así como cualquier otro dato requerido, a los fines de cumplir con los principios de contraloría social y rendición de cuenta.*

#### *Unidad Registral para Protocolización*

**Artículo 16.** *Los Registros Públicos Inmobiliarios serán las únicas dependencias con competencia para la protocolización del documento de propiedad, a favor de los beneficiarios de las unidades habitacionales objeto de la presente Ley. A tal efecto, se prohíbe la creación de unidades de registros especiales distintas para la protocolización del documento de propiedad a los beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros proyectos habitacionales ejecutados por órganos y entes públicos.*

#### *Formalidades previas ante el Registro Público Inmobiliario*

**Artículo 17.** *De conformidad con el artículo 2 de la Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, que establece la constitución de un sistema integral y distinto al contemplado en la Ley de Propiedad Horizontal y en la Ley de Ventas de Parcelas, los Registros Públicos Inmobiliarios no podrán exigir la protocolización de un documento de condominio o documento de propiedad multifamiliar, como requisito previo a la protocolización de documentos de propiedad individual a los beneficiarios de unidades habitacionales de la Gran Misión Vivienda Venezuela, así como de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos.*

**Parágrafo Único:** *A los efectos de este artículo, una vez efectuada la traslación primaria de la propiedad de todas las unidades de vivienda que conforman cada complejo de la Gran Misión Vivienda Venezuela o cualquier otro proyecto habitacional ejecutado por órganos o entes públicos, la comunidad organizada o el Comité Multifamiliar de Gestión, en un lapso no mayor de sesenta (60) días, deberá realizar las diligencias necesarias para protocolizar el Documento de Propiedad Multifamiliar previsto en el artículo 12 de la Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela o Documento constitutivo que ampare las áreas comunes y el régimen de convivencia.*

## **TÍTULO II RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL**

### **Capítulo I De la Regularización Integral y del Otorgamiento de Títulos de Propiedad**

#### *Objeto del Régimen Especial*

**Artículo 18.** *Las disposiciones contenidas en este Título, tienen por objeto establecer los mecanismos extraordinarios cuya puesta en ejecución permita que la República o el órgano o ente público ejecutor competente, proceda de manera inmediata e incondicional a emitir, suscribir y protocolizar, por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario correspondiente a cada jurisdicción, los documentos acreditativos del derecho de propiedad plena que corresponde a cada beneficiario sobre la unidad que ya le haya sido adjudicada en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela o cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos.*

#### *Otorgamiento de documentos de propiedad*

**Artículo 19.** *El órgano o ente público ejecutor competente procederá de manera inmediata e incondicional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente Ley, a emitir, suscribir y protocolizar, por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario respectiva y de forma gratuita, los correspondientes documentos mediante los cuales se le "atribuye a los beneficiarios de unidades habitacionales construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela o de cualquier programa habitacional ejecutado por algún otro órgano o ente del sector público, el derecho de propiedad pleno sobre la unidad que les corresponda.*

#### *Competencia subsidiaria de agentes alternativos representantes del órgano o ente ejecutor competente*

**Artículo 20.** *Si dentro del lapso establecido en el artículo anterior, el órgano o ente ejecutor competente no procediera a emitir, suscribir y protocolizar, por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario respectiva y de forma gratuita, los documentos traslativos de propiedad plena de las unidades de vivienda a los beneficiarios que las estén ocupando, el Ejecutivo Estadal o el Ejecutivo Municipal, actuando en calidad de agentes o representantes del órgano o ente ejecutor competente por mandato de la presente Ley, procederán a cumplir con la emisión, suscripción y protocolización de los documentos traslativos de propiedad a los beneficiarios, quedando las oficinas de registro en la obligación de aceptar tales autoridades para la consecución del fin principal de esta norma, siguiendo los pasos establecidos en esta Ley, a esos efectos.*

#### *Procedencia del otorgamiento con independencia de la situación de terrenos*

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

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

#### *Contenido del documento de propiedad*

**Artículo 22.** *El documento de propiedad indicará, entre otros, la Identificación del ente ejecutor y su representante, así como del o los beneficiarios. Además, contendrá los datos relativos a la identificación del inmueble, los ambientes y las áreas que lo integran, sus medidas y linderos, los deberes y derechos sobre*

áreas, cosas y equipos comunes, así como cualquier otra mención que se estime pertinente hacer constar en el texto del documento.

#### *Alcance del derecho de propiedad*

**Artículo 23.** Los beneficiarios en cuyo favor se otorgue el correspondiente documento protocolizado de propiedad, de conformidad con la presente Ley, podrán disponer libremente del bien conforme lo establecido en el artículo 545 del Código Civil. Sin embargo, una vez formalizada la entrega en propiedad de la unidad de vivienda, no podrá ser candidato para otros beneficios habitacionales, a los fines de asegurar la oportunidad de nuevos optantes.

#### *Declaración de Vivienda Principal*

**Artículo 24.** Una vez haya sido otorgado el documento protocolizado de propiedad, el nuevo adquirente tiene la obligación, en un lapso no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de protocolización del documento correspondiente, de declarar el inmueble como Vivienda Principal ante la Administración Tributaria Nacional, a los fines de cumplir con los deberes formales tributarios.

#### *Conflictos de titularidad*

**Artículo 25.** Los conflictos que existan entre beneficiarios de unidades de viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, así como de cualquier otro programa de construcción de viviendas ejecutado por órganos o entes públicos, en lo que refiere a su verdadera condición de beneficiarios a los fines del otorgamiento del documento de propiedad de una determinada unidad habitacional, tales conflictos serán resueltos antes del otorgamiento del documento correspondiente, mediante un procedimiento conciliatorio sustanciado por ante la Alcaldía del municipio donde se ubique la unidad habitacional de que se trate, aplicando los medios alternativos de resolución de conflictos o decisiones de equidad, que aseguren en todo momento la igualdad de condiciones.

**Parágrafo Único:** A tal efecto, los municipios deberán habilitar la instancia encargada de conocer de los casos que constituyan conflicto de titularidad y el órgano o ente público ejecutor competente, deberá respetar la decisión que por Acuerdo Conciliatorio o decisión de equidad emita la autoridad municipal en esta materia. Sobre la decisión adoptada no podrá ejercerse recurso en sede administrativa.

#### *Cooperación de la Academia*

**Artículo 26.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todas las universidades de la República tienen el deber de cooperar con la capacitación y asistencia técnica a las comunidades,' gobernaciones, municipios y aquellos órganos o entes ejecutores de viviendas, en lo que refiere a las materias convivencia, administración, mantenimiento, corrección de patologías constructivas, aspectos jurídicos, proyecciones y toda aquella materia que tengan prevista como trabajo social.

## **Capítulo II Comisión Especial Legislativa**

#### *Comisión Parlamentaria Especial*

**Artículo 27.** Se crea una Comisión Parlamentaria Especial, integrada por el Presidente de la Comisión Permanente de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, quien la presidirá, así como por un representante de la Comisión Permanente de Finanzas y por otros 5 parlamentarios electos en el seno de la plenaria, la cual tendrá a su cargo la ejecución de las siguientes tareas:

1. Levantar dentro de un plazo de noventa (90) días hábiles, contados a partir de la suscripción del Acta de Instalación de esa Comisión Parlamentaria Especial, con la colaboración de los distintos órganos y entes del Ejecutivo Nacional con competencia en la materia, así como de los distintos órganos o entes públicos ejecutores competentes, un inventario detallado de los distintos proyectos habitacionales ya

*ejecutados y en ejecución en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela y demás proyectos social de carácter habitacional.*

2. *Conformar, dentro de los noventa (90) días hábiles contados a partir del vencimiento del lapso previsto en el numeral anterior de este mismo artículo, una base de datos que permita identificar, de cara al inventario al cual se hace referencia en ese mismo numeral, lo siguiente:*
  - 2.1. *El carácter público o privado del titular del derecho de propiedad del terreno o inmueble sobre el cual ha sido ejecutado o está .en ejecución cada proyecto habitacional;*
  - 2.2. *En caso que el terreno o inmueble pertenezca a un ente público, determinar el estado en que se encuentra el proceso de transferencia de la titularidad del derecho de propiedad del terreno o inmueble a favor del órgano o ente público executor competente, fijando un plazo perentorio para que dicho proceso concluya finalmente, bajo la coordinación y supervisión de la Comisión Parlamentaria Especial conformada con arreglo a las disposiciones contenidas en este Título;*
  - 2.3. *En caso que el terreno o inmueble pertenezca a un sujeto privado, determinar la situación jurídica en la cual se encuentra el proceso de toma de posesión coactiva o de adquisición del derecho de propiedad del terreno o inmueble de que se trate, identificando si se cumplió o no con los requisitos, procedimientos y formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico a los fines de tomar posesión o adquirir la propiedad del terreno o inmueble en cuestión, así como si se ejerció algún medio de impugnación o reclamo, en sede judicial o en sede administrativa, con precisión del estado en el cual se encuentra. A esos fines, la Comisión Parlamentaria Especial conformada con arreglo a esta Ley, se nutrirá de la información que le sea suministrada, tanto por los distintos órganos y entes encargados del ejercicio del Poder Público que hayan tenido a su cargo la ejecución de proyectos habitacionales en el marco de este programa social, como de los particulares propietarios de terrenos o inmuebles sobre los cuales se hayan ejecutado tales proyectos.*

**Parágrafo Único:** *Con base en la información que se obtenga de la ejecución de las tareas descritas en los puntos anteriores, la Comisión Parlamentaria Especial que se conforme en atención a las disposiciones contenidas en el presente Capítulo, elaborará un Informe que remitirá al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de vivienda, para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la recepción del mismo, convoque públicamente a todas las personas naturales o jurídicas propietarias de terrenos e inmuebles afectados, sobre los cuales se hayan ejecutado o se estén ejecutando proyectos habitacionales en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, a participar en un proceso de negociación, destinado a explorar la posibilidad de alcanzar un arreglo amigable, en el cual se pueda acordar la transferencia en firme del derecho de propiedad de esos terrenos e inmuebles a favor de la República, incluyendo la procura de los recursos necesarios para poder pagar a los afectados la justa indemnización que les corresponde, como parte de la garantía expropiatoria contemplada en el artículo 115 de la Constitución.*

*Ante la infructuosidad de las gestiones destinadas a explorar la posibilidad de alcanzar un arreglo amigable con los propietarios de terrenos e inmuebles afectados por las ocupaciones, el órgano o ente público executor competente procederá de inmediato a emitir los correspondientes Decretos de expropiación, siguiendo el trámite previsto con carácter general en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, tanto en lo concerniente a la sustanciación del procedimiento correspondiente, como en lo atinente a la indemnización a los propietarios afectados.*

### **TÍTULO III**

#### **DISPOSICIONES FINALES, TRANSITORIAS Y DEROGATORIA**

#### *Finales*

**Primera.** *Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, y se aplicarán con preferencia a cualquier otra del mismo rango.*

**Segunda.** *Con la entrada en vigencia de esta Ley, se condonan todas las deudas contraídas con los beneficiarios de la presente normativa, así como aquellos pagos o subsidios que fueran necesarios realizar con ocasión al (sic) otorgamiento del derecho de propiedad que se regula; por ende todos las personas*

*consideradas beneficiarios obtendrán su título de propiedad sin la realización de pago alguno a favor del órgano o ente público.*

#### *Transitorias*

**Primera.** *En aquellos casos en los cuales la ocupación previa o la adquisición de terrenos destinados a la ejecución de proyectos habitacionales (sic) en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, o de cualquier otro programa público de construcción de vivienda, se haya iniciado con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley y bajo la vigencia del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con fines de Poblamiento y Habitabilidad, culminarán bajo esta regulación.*

*Con la entrada en vigencia de esta Ley se condonan todas las deudas contraídas por lo beneficiarios de la presente normativa, así como aquellos pagos o subsidios que fueran necesarios realizar con ocasión al (sic) otorgamiento del derecho de propiedad que se regula; por ende todas las personas consideradas beneficiarias obtendrán su título de propiedad sin la realización de pago alguno a favor del órgano o ente público.*

**Segunda.** *Aquellos casos en los cuales se encuentre en plena tramitación ante el Registro Público Inmobiliario de los documentos de propiedad multifamiliar, conforme a lo previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, culminarán bajo dicha modalidad, debiendo ajustarse a lo establecido en la presente normativa los casos que se tramiten con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley.*

#### *Derogatoria*

**Única.** *Se derogan todas las normas que colidan con lo dispuesto en la presente Ley, y en particular:*

*El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad, emitido por el ciudadano Presidente de la República el 15 de junio de 2012 y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 9.050, Extraordinario de la misma fecha. Cuando a partir de la publicación de la presente Ley, en aplicación de las disposiciones establecidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, se identifique la idoneidad y necesidad de ocupar y adquirir terrenos o inmuebles destinados a la construcción de proyectos habitacionales en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, el valor de la indemnización que corresponde pagar a los afectados deberá calcularse cumpliendo con todos los criterios trámites, requisitos y procedimientos establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.*

**Parágrafo Único:** *Las disposiciones contenidas en el Decreto Nº 8.143 del 6 de abril de 2011, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.021, Extraordinario, de esa misma fecha, mediante el cual el ciudadano 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.*

*Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en Caracas, a los trece del mes de abril de dos mil dieciséis. Años 205° de la Independencia y 157° de la Federación.”*

#### **IV**

#### **CONSIDERACIONES PARA DECIDIR**

Corresponde a esta Sala emitir pronunciamiento en cuanto al requerimiento realizado por el ciudadano Presidente de la República, en uso de la atribución que le asigna el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagra la facultad que tiene de requerir a esta Sala un pronunciamiento, en el lapso de diez (10) días siguientes a aquél en que haya recibido una ley para su promulgación, en caso de

considerar que la misma, o algunos de los artículos de una ley sancionada por la Asamblea Nacional, resulta inconstitucional.

En el presente caso, la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros Programas Habitacionales del Sector Público fue sancionada por la Asamblea Nacional en Sesión Ordinaria del 13 de abril de 2016 y remitida al Presidente de la República el día 14 del mismo mes y año, solicitando el Presidente de la República a esta Sala el control preventivo de la constitucionalidad el 23 de abril de 2016, por lo que tal requerimiento fue realizado dentro del lapso de diez (10) días previsto en el artículo 214 del Texto Constitucional, razón por la cual resulta tempestivo. Así se declara.

Una vez determinada la competencia de esta Sala para conocer de la solicitud de control previo de la constitucionalidad planteada tempestivamente por el Presidente de la República, cabe señalar que en ejercicio de la competencia contenida en el artículo 214 de la Constitución, la Sala *“puede pronunciarse sobre el texto de manera global y decidir perentoriamente sobre su conformidad o no con la Constitución, lo que constituye un pronunciamiento que desarrolla o delimita la lectura del alcance y contenido de los derechos fundamentales o de las normas constitucionales en general que sirven de fundamento para la declaratoria de inconstitucionalidad y, por lo tanto, condicionan la posibilidad de regular o desarrollar tales disposiciones normativas fuera del criterio contenido en el fallo de esta Sala”* (vid. Sentencia número 259 del 31 de marzo de 2016, ratificada el 11 de abril de 2016 mediante sentencia n° 264).

En tal sentido, debe reiterarse que esta Sala debe garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, razón por la cual tiene la obligación de controlar que los actos dictados por el órgano legislativo en desarrollo de sus competencias estén sujetos a los principios constitucionales sobre los fines del Estado y los derechos fundamentales, lo que esta Sala ha denominado elementos jurídicos, formando un entramado vinculante para una legislación que aun siendo discrecional políticamente no puede desarrollarse al margen de los postulados constitucionales, por lo que debe declararse la nulidad de toda norma jurídica que los contraríe. (cfr. Sentencias de esta Sala Nros. 85/02 y 794/11).

En el presente caso, el Presidente de la República plantea la inconstitucionalidad de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros Programas Habitacionales del Sector Público, sancionada por la Asamblea Nacional, en virtud de la falta de observancia del procedimiento de formación de la Ley, en particular, por no haberse cumplido con lo establecido en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, de conformidad con lo señalado por esta Sala en la sentencia n° 269 del 21 de abril de 2016, en la que se señaló la obligatoriedad del estudio de impacto económico para determinar la viabilidad de la legislación a ser aprobada, así como el proceso de consulta pública correspondiente, así como en los perjuicios que considera que esta Ley tendría en la población por dársele propiedad al negocio inmobiliario sobre el derecho a la vivienda de las familias, además de que, en su concepto, se elimina la posibilidad de que el pueblo organizado participe en el diseño de los planes habitacionales.

Para emitir pronunciamiento, esta Sala procederá a hacer (i) un recuento del alcance y términos en los que quedó sancionada la Ley, para luego, (ii) analizar el cumplimiento de los parámetros exigidos en el procedimiento de formación de leyes, especialmente en cuanto a los requisitos previstos en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, a la luz de lo señalado en la sentencia n° 269 dictada por esta Sala el 21 de abril de 2016, para posteriormente, (iii) ponderar la interrelación entre los derechos constitucionales a la vivienda y a la propiedad, el tratamiento que se ha dado en los instrumentos internacionales de derechos humanos al derecho a la vivienda y cómo desarrolla la ley objeto de este estudio el derecho de propiedad en el marco de las unidades

habitacionales destinadas por el Estado para satisfacer tal derecho, para concluir con el análisis final en cuanto a la compatibilidad de la Ley con la Constitución.

### **De la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros Programas Habitacionales del Sector Público.**

En primer lugar, debe observarse que la ley en cuestión pretende derogar la regulación existente para el otorgamiento de la titularidad del derecho de propiedad a los beneficiarios de unidades de vivienda construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros programas habitacionales del sector público desarrollados con el fin de garantizar el derecho a la vivienda, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De la Exposición de Motivos del instrumento normativo bajo estudio se desprende que la razón principal que se aduce para dictar la Ley es dotar de documentos de propiedad a los beneficiarios de los programas sociales del Estado en materia de vivienda, por cuanto “(...) *desde un punto de vista estrictamente económico la vivienda propia constituye el principal activo de las familias trabajadoras, con lo cual no solo se satisface una necesidad de consumo básica sino que constituye un mecanismo de apalancamiento para la inclusión social, financiera, el emprendimiento y la solidaridad intergeneracional. Por ser la vivienda el primer activo para conformar el patrimonio familiar (...)*”.

Asimismo, de la propia Exposición de Motivos se recoge que la ley incorpora, dentro del marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, “(...) *algunas disposiciones destinadas a reconocer el derecho de propiedad individual, en los mismos términos en que lo reconoce y protege el artículo 115 de la Constitución (...)*” y por otra parte; “(...) *establece mecanismos extraordinarios cuya puesta en ejecución permita estar en posición de emitir, suscribir y protocolizar debidamente, por ante la Oficina de Registro Inmobiliario correspondiente, los documentos acreditativos de la propiedad sobre las unidades habitacionales (...)*”.

Estos fines expresados en la Exposición de Motivos, se desarrollan en el texto normativo -compuesto por 27 artículos, dos Disposiciones Finales, dos Disposiciones Transitorias y una Disposición Final-, del que se extrae, como se adelantaba en la exposición de motivos, que la ley tiene por objeto regular el otorgamiento de la titularidad del derecho de propiedad plena a los beneficiarios de unidades de vivienda asignadas por el Estado en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, con la pretendida intención de garantizar la progresividad del derecho de propiedad y normar el proceso de registro de los documentos que acrediten dicha titularidad, obligando a los órganos y entes ejecutores de los planes de vivienda a protocolizarlos por ante la Oficina de Registro Público Inmobiliario y de no hacerlo, ello sería realizado por el ejecutivo estatal o municipal, con independencia de la situación en que se encuentre el proceso de adquisición por parte del Estado del terreno sobre el cual se haya ejecutado el proyecto habitacional, desaplicando expresamente la ley, a estos efectos, las disposiciones contenidas en los artículos 1.483 y 1885, numeral 1 del Código Civil y 463, numeral 6 del Código Penal.

Igualmente, se establece en el artículo 23 de la ley el alcance del derecho de propiedad, según el cual los beneficiarios a cuyo favor se otorgue el correspondiente documento protocolizado “(...) *podrán disponer libremente del bien conforme lo establecido en el artículo 545 del Código Civil. Sin embargo, una vez*



*formalizada la entrega en propiedad de la unidad de vivienda, no podrá ser candidato para otros beneficios habitacionales a los fines de asegurar la oportunidad de nuevos optantes (...)*”.

También, se crea en la ley una Comisión Parlamentaria Especial, con el fin de realizar un inventario de los proyectos habitacionales ya ejecutados y una base de datos que permita identificar al titular del derecho de propiedad del inmueble sobre el cual se ejecutó cada proyecto habitacional y el estado en que se encuentra el proceso de transferencia de la titularidad del derecho de propiedad de los inmuebles de entes públicos, en favor de los órganos o entes ejecutores y en el caso de inmuebles pertenecientes a sujetos privados, determinar la situación jurídica en que estos se encuentren en relación con la toma coactiva o adquisición de los mismos.

Así, se prevé en la Ley que con base en la información recabada la mencionada Comisión debe elaborar un informe para que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de vivienda convoque, en un lapso de 6 meses, a todos los propietarios de terrenos afectados a participar en un proceso de negociación para alcanzar un arreglo amigable para la transferencia del derecho de propiedad de dichos inmuebles a favor de la República, incluyendo la procura de los recursos necesarios a efectos de pagar la indemnización que corresponda y en caso de no alcanzarse el acuerdo, el órgano o ente ejecutor procederá a emitir los decretos de expropiación de conformidad con lo previsto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

En las Cláusulas Finales y Transitorias “(...) *se condonan todas las deudas contraídas con (sic) los beneficiarios de la presente normativa, así como aquellos pagos o subsidios que fueran necesarios realizar con ocasión al (sic) otorgamiento del derecho de propiedad que se regula; por ende todos (sic) las personas consideradas beneficiarios obtendrán su título de propiedad sin la realización de pago alguno a favor del órgano o ente público (...)*”.

Finalmente, se derogan todas las leyes y normas que colidan con esta Ley y en particular; el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad, emitido por el ciudadano Presidente de la República el 15 de junio de 2012, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 9.050, Extraordinario de la misma fecha, dejando expresamente vigente el Decreto N° 8143 del 6 de abril de 2011, con Rango Valor y Fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela.

Igualmente, en la Cláusula Derogatoria Única, se establece que a partir de la publicación de la presente Ley, en aplicación de las disposiciones establecidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, se identifique la idoneidad y necesidad de ocupar y adquirir terrenos o inmuebles destinados a la construcción de proyectos habitacionales en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, así como que, el valor de la indemnización que corresponde pagar a los afectados deberá calcularse cumpliendo con todos los criterios, trámites, requisitos y procedimientos establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en virtud de la derogatoria del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad.

**En conclusión:** El objetivo general y abstracto de la ley sancionada por la Asamblea Nacional es transmitir gratuitamente la propiedad de las unidades habitacionales otorgadas por la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros planes del Estado para que los adjudicatarios puedan registrar los correspondientes títulos de

propiedad y disponer sin limitaciones de tal derecho de propiedad, así como derogar el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad, para fijar como método de cálculo para el pago a los propietarios de los inmuebles sobre los que se desarrollan las soluciones habitacionales de la Gran Misión Vivienda Venezuela el establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

-

-

### **De la Falta de estudio de impacto económico y de consulta pública**

El Presidente de la República indicó que la Ley precedentemente transcrita no consideró para la aprobación en primera y segunda discusión, ninguna medición de impacto socio-económico, a la luz de los cambios legislativos en materia de viviendas adjudicadas por el Estado para satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna, lo cual resulta fundamental para la efectividad y viabilidad de las actuaciones gubernamentales en beneficio del colectivo, materializadas en inversiones en materia social, requiriéndose para ello un estudio minucioso cuando se pretenda modificar legislativamente materias sobre derechos protegidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el presente caso, no se acompañó a la Ley sancionada ninguna ponderación en cuanto a cómo afectaría la Ley al sistema público de construcción de viviendas, al establecer métodos de cálculo distintos para las adquisiciones de inmuebles con el objeto de destinarlos a tal fin, o cómo repercute en la administración financiera del Estado la condonación generalizada de las deudas de los beneficiarios, o qué impacto tendría en la economía el libre ingreso de las unidades habitacionales a través de la venta de las mismas o de la posibilidad de que sean incorporadas a la especulación financiera a través del mercado secundario de títulos hipotecarios, cuyo crecimiento descontrolado fue una de las principales causas de la crisis económica producida en el año 2008 en Estados Unidos de América con repercusiones mundiales.

En tal sentido, vista la relevancia económica que una ley como la que, es objeto de análisis tiene en la sociedad, resulta absolutamente necesario el análisis del impacto económico de las leyes que se sancionen para ingresar en el ordenamiento jurídico nacional, según lo previsto en los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 de nuestra Carta Magna, relacionados con la obligatoriedad por parte de la Asamblea Nacional, tal como lo reconoció esta Sala recientemente mediante la sentencia N° 269 del 21 de abril de 2016, según la cual la Asamblea Nacional debe consultar con el Ejecutivo nacional -por vía del Vicepresidente Ejecutivo- a los fines de determinar la viabilidad económica de la Ley, en aras de preservar los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal del régimen fiscal de la República, tomando en consideración las limitaciones financieras del país, el nivel prudente del tamaño de la economía y la condición de excepcionalidad económica decretada por el Ejecutivo Nacional. Tal como se señaló en la referida sentencia n° 269 del 21 de abril de 2016, en los términos siguientes:

*“(…) es importante precisar que durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, junto a la exigencia reglamentaria ya analizada, encontramos en el artículo 208 constitucional que el Cuerpo Parlamentario, en la primera discusión del proyecto de ley, ha de considerar no sólo la exposición de motivos, sino que está obligado a evaluar sus objetivos, así como su alcance y viabilidad para poder determinar su pertinencia; y obligatoriamente conforme a la previsión del artículo 211 constitucional debe consultarse a los otros Órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas, teniendo prioridad especial por ejemplo, en el derecho de palabra, los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo para oír su opinión sobre el proyecto de ley. Esto nos lleva a entender la obligatoria*

concertación que debe existir entre la Asamblea Nacional y los otros Órganos del Estado durante la discusión y aprobación de las leyes.

De ahí que la viabilidad exigida en todo Proyecto de Ley tiene que ver no sólo con el impacto e incidencia económica y presupuestaria que tendría para el Estado venezolano sino con la concertación obligatoria que entre ambos Poderes, Legislativo y Ejecutivo debe existir.

*Esto es así, porque el gasto público representa un elemento clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica del Estado, de modo que al ser ejecutado dicho gasto a través del Presupuesto Público como instrumento de gestión del Estado para el logro de los resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por los órganos y entes del Poder Público es indiscutible que sin la aprobación del órgano público competente en materia de planificación, presupuesto y tesorería nacional, no puede estimarse cumplida la exigencia a que se refiere el numeral 3 del artículo 103 del citado Reglamento (...)*

En virtud de lo anterior, la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Venezuela y Otros Programas Habitacionales del Sector Público, de no haberse realizado para su aprobación el estudio de impacto socio-económico para la materialización del mismo, ni las consultas correspondientes, esenciales en el marco de la democracia participativa que consagra el Texto Constitucional, tal como lo plantea el Presidente de la República, ello repercutiría negativamente en el presupuesto anual de la Nación, en tanto no hace ninguna consideración en cuanto a las cargas que implican para el Estado la condonación de las deudas, que en ella se prevé o el cambio de sistema de justiprecio para el pago de los inmuebles objeto de expropiación que establece la Ley en general, el impacto que tendría sobre la economía.

Con base en lo anterior, se observa que no existe constancia de que se haya cumplido con las exigencias establecidas en los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 de la Constitución y en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional. Así se declara.

-

### **Del Derecho a la vivienda y el Derecho de propiedad en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia**

Además de los requisitos formales indispensables para la formación de leyes, es función esencial de esta Sala analizar si el contenido del instrumento legal sancionado por la Asamblea Nacional se ajusta a los principios establecidos en la Constitución de la República, como norma fundamental del ordenamiento jurídico nacional y máxima ordenadora de la vida social en el Estado venezolano, especialmente porque se encuentra en juego el desarrollo legal de derechos fundamentales.

En vista de lo anterior y dado que uno de los pilares de la Gran Misión Vivienda Venezuela, es **“La planificación y ejecución de entrega a las familias sin vivienda propia de una solución habitacional digna y accesible”**, en virtud de que el texto normativo objeto de análisis desarrolla un mecanismo para el otorgamiento de títulos de propiedad de las viviendas adjudicadas dentro de esta misión social, resulta necesario hacer una ponderación y análisis de los derechos constitucionales regulados por esta ley, cuales son el derecho a la vivienda, establecido en el artículo 82 del Texto Fundamental y el derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 115 *eiusdem*, así como la interrelación entre ambos y la afectación de otros derechos de igual rango, como la protección a las familias, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La referida ponderación de derechos, necesariamente debe hacerse a la luz de los cambios significativos que en materia social trajo la aprobación de la Constitución de 1999, que obligaron a una transformación en la cultura jurídica venezolana que exige ver y entender el ordenamiento normativo a partir de la privilegiada

posición del rol de los ciudadanos frente a un amplio catálogo de nuevos derechos subjetivos que pueden hacer valer ante los órganos estatales en función de la razón esencial de su existencia.

Así, durante estos diecisiete (17) años se ha gestado un nuevo régimen constitucional venezolano, según el cual todos los derechos previstos en la Constitución son fundamentales, desarrollo constitucional que está ligado con la concepción del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que establece nuestra Carta Magna, todo ello en virtud de la evolución del Estado en su rol de garante de los derechos humanos, el cual ha trascendido desde su papel abstencionista y garante de algunos derechos individuales de libertad, hasta el reconocimiento de derechos sociales de carácter prestacional y; de la protección no sólo de los individuos sino de los derechos colectivos.

Esta evolución del Estado parte desde la Ilustración y la Revolución Francesa, que legaron al derecho moderno, entre otros, la noción de Estado de derecho liberal y el principio de legalidad, sujetando la actuación del Estado al imperio de la ley. Así, el papel del Estado fue circunscrito a la mínima participación, dirigida a crear las condiciones necesarias para garantizar la igualdad formal y la libertad de los ciudadanos, todo con el propósito de asegurar el libre desenvolvimiento del ser humano y la autonomía de su voluntad.

Ahora bien, ese Estado de derecho liberal que asumía un rol pasivo a objeto de no comprometer la libertad e igualdad formal de sus ciudadanos, no podía responder ante las desigualdades naturales de la dinámica social, mostrándose rígido e injusto, al tener una concepción estrictamente formalista, ordenando la sociedad sin vinculación alguna con otros valores trascendentes de la dignidad humana, constituyendo un instrumento de injusticia al servicio de una clase social.

El Estado de derecho trascendió su concepción liberal hasta el desarrollo del Estado social de derecho, incorporándose, a partir de 1947 en las Constituciones venezolanas la cláusula de Estado social de derecho, propugnando la participación del Estado en condición de protagonista para equilibrar las diferencias sociales, proyectándose en el círculo de los derechos humanos en pos de su eficacia. Así, los derechos humanos, tanto sociales como individuales, llenan de contenido a la actuación del Estado, fungiendo por un lado, como límites y por otro, como prestaciones necesarias.

Sin embargo, a la noción de Estado social de derecho se le sumó el adjetivo democrático y participativo, lo que implicó definirse como un Estado garantista que propende a la materialización de los derechos vitales del ser humano y a crear las condiciones para la vida en paz de toda la sociedad, sin desconocer la pluralidad de la realidad social. Así se reconoce a la sociedad como un sujeto a la cual el Estado sirve.

Esta evolución ha repercutido significativamente en el marco de las instituciones públicas, atribuyéndole un rol garantista, para la interdicción de la arbitrariedad tanto del Estado como de los particulares, poniendo el derecho y la justicia al servicio de los más débiles.

De esta manera, se ven ampliados los campos de protección para el ser humano, bajo el prisma garantista del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, donde el derecho se redescubre, estructurándose el Estado con una naturaleza prestacional para lograr el efectivo logro de los derechos sociales que garanticen el acceso a servicios vitales que propendan no solo la igualdad formal sino al acceso igualitario a condiciones dignas de vida, tales como la salud, la educación o la vivienda.

Ahora bien, en Venezuela, el concepto de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia se encuentra recogido en la Constitución de 1999, en el artículo 2, en los términos siguientes:

*“Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”.*

Al respecto, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia n° 85, del 24 de enero de 2002, caso: ASODEVIPRILARA, realizó consideraciones de gran importancia referidas al Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia en Venezuela, las cuales traemos a colación:

*“(…) El Estado Social va a reforzar la protección jurídico-constitucional de personas o grupos que se encuentren ante otras fuerzas sociales o económicas en una posición jurídico-económica o social de debilidad, y va a aminorar la protección de los fuertes. El Estado está obligado a proteger a los débiles, a tutelar sus intereses amparados por la Constitución, sobre todo a través de los Tribunales; y frente a los fuertes, tiene el deber de vigilar que su libertad no sea una carga para todos. Como valor jurídico, no puede existir una protección constitucional a expensas de los derechos fundamentales de otros. Tal como decía Ridder, ‘...el Estado se habilita para intervenir compensatoriamente, desmontando cualquier posición de poder siempre que lo estime conveniente’, pero, agrega la Sala, fundado en la ley y en su interpretación desde el ángulo de los conceptos que informan esta forma de Estado (...)”.*

*(...omissis...)*

*Inherente al Estado Social de Derecho es el concepto antes expresado de interés social, el cual es un valor que persigue equilibrar en sus relaciones a personas o grupos que son, en alguna forma, reconocidos por la propia ley como débiles jurídicos, o que se encuentran en una situación de inferioridad con otros grupos o personas, que por la naturaleza de sus relaciones, están en una posición dominante con relación a ellas, por lo que si en esas relaciones se les permitiera contratar en condiciones de igualdad formal, los poderosos obligarían a los débiles a asumir convenios o cláusulas que los perjudicarían o que obrarían en demasía en beneficio de los primeros, empobreciendo a los segundos. (...)*

*(...omissis...)*

*La responsabilidad social de los particulares viene señalada por la Constitución y las leyes, y comprende la contribución con el Estado para que cumpla con los fines de bienestar social general (artículo 135 constitucional), las responsabilidades establecidas puntualmente en la Constitución (artículo 94 eiusdem); la obligación compartida con el Estado de coadyuvar con la satisfacción del derecho de las personas a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales (artículo 82 constitucional); obligación que es mayor para los particulares que se dedican o están autorizados para actuar en el área de la política habitacional.*

*(...omissis...)*

*En áreas socio-económicas nace una responsabilidad social para los particulares que el Estado autoriza para obrar en ellas, y éstos, además, deben respetar los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad (artículo 299 ya citado).*

*(...omissis...)*

*La corresponsabilidad también se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar (artículo 326 constitucional). Luego, el Estado Social de Derecho no sólo crea deberes y obligaciones para el Estado, sino también en los particulares, los cuales -conforme a las normas transcritas- serán de mayor exigencia cuando el sector privado incide en áreas socio-económicas.*

*La protección que brinda el Estado Social de Derecho, varía desde la defensa de intereses económicos de las clases o grupos que la ley considera se encuentran en una situación de desequilibrio que los perjudica, hasta la defensa de valores espirituales de esas personas o grupos, tales como la educación (que es deber social fundamental conforme al artículo 102 constitucional), o la salud (derecho social fundamental según el artículo 83 constitucional), o la protección del trabajo, la seguridad social y el derecho a la vivienda (artículos 82, 86 y 87 constitucionales), por lo que el interés social gravita sobre actividades tanto del Estado como de los particulares, porque con él se trata de evitar un desequilibrio que atente contra el orden público, la dignidad humana y la justicia social”.*

En abundamiento de lo anterior, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia n°. 1632 de fecha 11 de agosto de 2006, determinó lo siguiente:

*“(…) En efecto, la existencia de todo Estado Social de Derecho, fiel reflejo del cual es el artículo 2 de la Constitución de 1999, se caracteriza por la incorporación de una cláusula de contenido económico, social y cultural al catálogo tradicional de derechos fundamentales, entre los cuales se insertan los derechos que se invocaron en este juicio. Tal aparición no es sino consecuencia del cometido primario de todo Estado Social de Derecho de alcanzar –siguiendo a Forsthoff (Sociedad industrial y Administración Pública, Estudios Administrativos, Madrid, 1967)- cuál es la procura existencial de las necesidades básicas del individuo para que éste pueda insertarse plena y dignamente en la sociedad, esto es, la garantía de las condiciones mínimas necesarias para que los ciudadanos gocen de una vida digna, lo que es presupuesto de un desarrollo social armónico y, en definitiva, redundante en el proceso de subsistencia y desarrollo del Estado mismo. Esa procura de la justicia social lleva al Estado a que intervenga en el ámbito económico y social, como Estado prestacional (…).”* (Negrillas y subrayado de la Sala).

Es en este marco, debe analizarse la inclusión en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del derecho a una vivienda digna en su artículo 82, el cual consagra que: *“Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares (...); para ello, “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”*, incluyendo este artículo en el Capítulo V, denominado “De los Derechos sociales y de las familias”, lo cual obliga no sólo a valorarlo en su contenido literal, sino también en el contexto en que lo estableciera el Constituyente.

El derecho a la vivienda, se encuentra entre los llamados derechos prestacionales de interés social, cuya satisfacción progresiva debe ser garantizada por el Estado, tal como lo ha establecido previamente esta Sala al reconocer que la tutela de este derecho es de efectivo e inmediato cumplimiento, en los siguientes términos:

*“(…) el derecho a una vivienda adecuada –o digna- no puede ser un derecho retórico, el cual, en efecto, aun cuando dispone de un amplio marco jurídico en nuestro país, debe propenderse a su efectiva concreción, evitando en lo posible que sea desplazado al evanescente mundo de las aspiraciones éticas. La garantía de tal derecho, cuyo contenido trasciende socialmente, implica un real compromiso, una política de acción social”* (Vid. Sentencia N° 1317 del 3 de agosto de 2011 caso: “Mirelia Espinoza Díaz”).”

La concepción del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia implica que el Estado tiene la obligación de salvaguardar y garantizar la realización de los derechos sociales de sus ciudadanos, en este caso el derecho a la vivienda, instrumentando medidas que contribuyan al diseño y formulación de políticas sociales en aras de lograr el efectivo ejercicio de dicho derecho constitucional, e impedir que sea vulnerado por las distorsiones del mercado perjudicando a los sectores económicos menos favorecidos.

El Constituyente de 1999, en el diseño del sistema de derechos humanos y en especial de los derechos sociales, no pretendió crear normas programáticas de aspiración a unos posteriores desarrollos legislativos o cuando se encontraran cumplidas ciertas condiciones para su reconocimiento como derecho. Nuestro constitucionalismo social se sitúa en la perspectiva de que las políticas públicas implementadas por el Estado a través del Ejecutivo lo obligan, en aras de superar el asistencialismo, a reconocer que las personas beneficiarias de la misma resultan titulares de derechos, tal como se desarrolla en la Gran Misión Vivienda Venezuela, que en

cuanto a política social responde al marco constitucional del derecho a la vivienda como prestación del Estado a sus ciudadanos y no a imperativos políticos o morales, sino a la exigibilidad presente en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En este sentido, una ley que desarrolle derechos constitucionales debe circunscribirse a la línea del cumplimiento efectivo de los mismos y en cuanto a los derechos sociales en particular, tiene como finalidad dar protección a sectores vulnerables de la sociedad y por ello el Estado tiene la discrecionalidad de tomar, dentro de un amplio espectro de medidas, las que sean convenientes para hacer efectivos estos derechos en cuanto al diseño, formulación de políticas, planes, programas, proyectos y acciones que permitan, en el caso que nos ocupa, el cumplimiento de un deber constitucional del Estado de garantizar el acceso de las familias a una vivienda digna.

La consagración constitucional del derecho a una vivienda digna es el corolario de una evolución que en Venezuela se remonta al establecimiento del Estado Social de Derecho, en particular desde la Constitución de 1947, que reconocía el derecho a la vivienda en su artículo 52, que consagró la obligación del Estado de fomentar la construcción de viviendas baratas para facilitar el acceso a las mismas a las clases económicamente débiles en el contexto de la seguridad social, a saber:

*“(...) Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se deriva.*

*El Estado establecerá en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles (...)*

Subrayado de la Sala.

Luego, en la Constitución de 1961 se estableció, dentro del marco de la protección a la familia, el deber del Estado de facilitar la adquisición de una vivienda digna en los términos siguientes:

*“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”.* Subrayado de esta Sala.

De la transcripción de este artículo, se desprende que desde 1961 en Venezuela el derecho constitucional a la vivienda está ligado a la protección de las familias, por lo que su satisfacción por parte del Estado debe dirigirse primordialmente a tal fin, concepción esta que fue desarrollada con mayor profundidad en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por otra parte, considerando la adhesión de Venezuela a distintos acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, así como el rango constitucional que estos ostentan en nuestro ordenamiento jurídico, resulta oportuno observar cómo se ha regulado el derecho a la vivienda en este ámbito, por lo que se hará referencia a diversos convenios internacionales suscritos por la República en dicha materia.

#### Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

*Artículo 25.1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

#### Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965):

*Artículo 5 (e) (iii): “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) (e) (...) (iii) El derecho a la vivienda”.*

#### Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966):

*Artículo 2: Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

*Artículo 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.* Subrayado de esta Sala.

#### Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

*Artículo 16.1: “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.”*

*Artículo 27.3: “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.* Subrayado de esta Sala.

Se concluye, que el derecho de acceso a una vivienda digna está incluido en el elenco de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, ligado a su dimensión social y a la protección de la familia como uno de los elementos esenciales para un nivel de vida adecuado, por lo que la inclusión del derecho a la vivienda de las personas y sus familias en el catálogo de derechos constitucionales concreta el cumplimiento de lo establecido en los instrumentos internacionales y el carácter de Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia, expresamente reconocido en el artículo 2 Constitucional, teniendo como fines esenciales “(...) *la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad (...) la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo (...)*”, tal como lo prevé el artículo 3 de nuestra Carta magna, lo que implica no solo deponer los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio del derecho a la vivienda a todos los ciudadanos, sino que impone una obligación prestacional al Estado de procurar los medios necesarios para que todos tengan acceso real al mismo.

De esta manera, la Carta Magna establece el derecho de las familias a acceder a una vivienda digna como uno de los fines esenciales del Estado, lo que implica necesariamente un desarrollo normativo más cercano a los derechos de protección y a los derechos sociales. En palabras de Forsthoff, tales obligaciones se dirigen a una regulación socialmente adecuada de las “*oportunidades de apropiación*”, colocando en el Estado la obligación de prestaciones normativas y además fácticas, por el deber de asumir con sus propios medios el servicio destinado a atender a los extensos grupos que requieren de su urgente intervención en materia de vivienda, producto de la desigualdad social como consecuencia de la desatención de la que fueron objeto durante años la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas agudizando el problema.

Estas prestaciones fácticas, que el Estado debe realizar para garantizar el acceso de todos sus ciudadanos a condiciones básicas para una vida adecuada, siguiendo la teoría de Jellinek, deben estar recogidas en el derecho



positivo que es el *minimum* ético que la sociedad precisa en cada momento para seguir conviviendo y que debe ser elaborado de un modo sistemático para favorecer el bien jurídico llamado a tutelar, existiendo distintos tipos de derechos, tal como refiere Zippelius que divide los derechos subjetivos conforme a la situación jurídica del ciudadano frente al Estado, clasificándolos en (i) estatus negativo: entre los cuales se encuentran los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad personal, inviolabilidad del domicilio y propiedad; (ii) estatus activo: referido a los derechos de participación en la voluntad política entre los que destaca el sufragio, libertad de opinión, asamblea y asociación; y (iii) el estatus positivo, atendiendo a los derechos prestacionales que le corresponde recibir en su favor para la satisfacción de sus necesidades básicas, tales como educación, salud y vivienda.

Clasificación que simplifica Forsthoff (1966), al especificarlos en “derechos de resistencia” y “derechos de exigencias”, entendiendo estos últimos como la situación jurídica del ciudadano frente a la administración prestacional del Estado y aun frente a la sociedad civil, en virtud de la justicia general, el bien común y la solidaridad. (*Vid. Los derechos positivos. Las demandas justas de acciones y prestaciones, Algunas consideraciones sobre el tema de los derechos positivos*, Lorenzo Peña y Txexu Ausin, en ‘Algunas consideraciones sobre el problema de los derechos positivos’, José Manuel Delgado Ocando, Madrid México 2006). En conclusión, el estatus positivo o situación jurídica del individuo en materia social implica la administración prestacional por parte del Estado cuyo objeto es la procura del bien general y la seguridad social según los principios de la justicia social y el fomento de la economía al servicio del hombre (Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

Ahora bien, no siempre la concepción de los derechos prestacionales, como el de la vivienda fueron considerados de inmediata ejecución como en el actual Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, ya que anteriormente, el derecho a la vivienda fue visto por algunos como una construcción lingüística de imposible aplicación. Por ejemplo, la concepción como derecho programático sostenida por el constituyente Allan Brewer-Carías, quien expresara en su libro “Constitución de 1999”, página 180: “*La satisfacción de este derecho, así formulado, por supuesto que es materialmente una ilusión*”. Igualmente, la afirmación de que: “*(...) no hay ningún país económicamente avanzado -y es un hecho que lamentablemente se pasa por alto- que el sistema de mercado produzca casas que puedan permitirse los pobres*” (*La Cultura de la satisfacción. Los impuestos ¿Para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?* John Kenneth Galbraith, tr. J.M. Álvarez Flores, Barcelona, Ariel, 1992, Pag. 55”).

Lo anterior resulta un reducto pesimista de la concepción de un Estado que no atiende las necesidades reales y más sentidas de los ciudadanos y ciudadanas que más necesitan de su protección y prestaciones efectivas para garantizar un nivel de vida adecuado a la dignidad de la persona humana junto a su familia en una vivienda que permita su desarrollo, que en el ejercicio real del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia ha sido superado por la Administración Pública en su concreción práctica con la implementación de la Gran Misión Vivienda Venezuela, que desde su inicio consiste en construir hogares para beneficiar a personas de escasos recursos, que presentan la necesidad de tener un techo digno donde vivir, a quienes se les brinda la oportunidad de acceder a servicios básicos esenciales y tuvo su origen en un estado grave de calamidad producto de fuertes lluvias, lo que explica que los primeros habitantes de dichas viviendas fueran quienes se encontraban en los albergues públicos y refugios, para poder brindarles una solución habitacional.

Precisamente, dentro de los esfuerzos del Estado por alcanzar esa finalidad destaca esta Sala la política oficial definida mediante un conjunto normativo que regula la asignación de vivienda a los sectores más vulnerables con diversos planes de financiamiento atendiendo al ingreso familiar, particularmente desde que se dictó el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, publicado en la Gaceta Oficial n° 6.018 extraordinario del 29 de enero de 2011 y su ulterior reglamentación y concreción a través de los distintos planes gubernamentales para materializar el derecho a una vivienda digna de las familias más necesitadas.

De esta manera, se incluye a quienes fueron excluidos por décadas, según la posibilidad de pago de los adjudicatarios e inclusive incorporando a aquellos que carecen de posibilidades reales de cumplimiento, beneficiándose todos de dicha política a través de distintos niveles de subsidio y financiamiento tomando en consideración la capacidad de pago de las familias adjudicatarias de las unidades habitacionales.

Lo precedentemente expuesto, nos lleva a examinar el carácter prestacional del derecho social a la vivienda, frente al derecho de propiedad que atañe a las libertades puramente individuales con todos sus efectos, que implican el uso, goce, disfrute y disposición de un bien por parte del titular del mismo con exclusión del resto de la sociedad, debiendo el Estado abstenerse de perturbar dicho derecho y, además, garantizar que no sea menoscabado por terceros, pero no implica que el Estado deba proveer de bienes a los ciudadanos y ciudadanas, por lo que se trata de un derecho de libertad individual pero no de carácter prestacional.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela garantiza el derecho de propiedad en el artículo 115, ubicado dentro del catálogo de los derechos económicos, someténdolo a las restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general, lo que implica que no tiene un carácter absoluto, sino que, como todos los derechos constitucionales, se encuentra limitado por su interacción con otros del mismo rango, siempre y cuando no se altere su núcleo esencial, por lo que las restricciones al derecho a la propiedad en cualquier caso deben estar en consonancia con los fundamentos del Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia que propugna nuestro Texto Constitucional.

En este sentido, la sentencia n°. 403 dictada por esta Sala el 24 de febrero de 2006, delimitó, por razones de interés social, el derecho de propiedad, en los términos siguientes:

*“(…) En este contexto, se aprecia que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, **en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.***

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

*La incorporación de exigencias sociales, con fundamento en la utilidad individual y función social al contenido del derecho a la propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido, ya que, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario, hagan irreconocible el derecho de*

*propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito, en este sentido, cabe destacar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución.*

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

*Finalmente, debemos advertir que entendiendo la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho subjetivo, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica limitada exclusivamente al tipo abstracto descrito en el Código Civil, sino que la misma ha sido reconducida en virtud de la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer, produciéndose una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos, como entre ellos podría citarse el aprovechamiento del suelo, así como la delimitación y restricción del derecho de edificación en ciertos casos. (Vid. REY MARTÍNEZ, Fernando, 'La Propiedad Privada en la Constitución Española', Centro de Estudios Constitucional, pp. 304-327)".(Ver también sentencia n° 881, dictada por esta Sala el 26 de junio de 2012, caso: **INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DEL MUNICIPIO IRIBARREN DEL ESTADO LARA**"). Negritas de esta Sala.*

En conclusión, el derecho de propiedad puede verse afectado en aras del interés social, sin que esto signifique vulneración a los principios y garantías previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

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

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

Así pues, toda propiedad tiene una función social y en el caso de las unidades habitacionales que el Estado ha destinado a garantizar el derecho a la vivienda de las familias la misma se circunscribe a cumplir con dicho fin, por lo que debe excluirse la posibilidad de que los destinatarios de estos planes sociales puedan verse privados de su derecho a la vivienda por razones económicas que impliquen la transmisión de la tenencia del inmueble a través de los mecanismos especulativos del mercado.

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

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

Es por ello, que el otorgamiento de títulos de propiedad sobre las unidades de vivienda adjudicadas dentro del marco de las políticas sociales del Estado, solo puede darse mediante un sistema que rigurosamente garantice que las familias no puedan verse privadas del ejercicio del derecho a la vivienda por la disposición del derecho a la propiedad con fines distintos al que está ligado el bien inmueble, es decir su función social que garantizar una vivienda digna de interés social, razón por la cual esta finalidad se constituye en un límite intrínseco del derecho de propiedad sobre tales inmuebles.

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

### **De la regulación del derecho de propiedad en la ley bajo análisis**

El artículo 23 de la Ley sancionada establece el alcance del derecho de propiedad de los beneficiarios de unidades habitacionales adjudicadas por el Estado, en los siguientes términos:

*“Los beneficiarios en cuyo favor se otorgue el correspondiente documento protocolizado de propiedad, de conformidad con la presente Ley, podrán disponer libremente del bien conforme lo establecido en el artículo 545 del Código Civil. Sin embargo, una vez formalizada la entrega en propiedad de la unidad de vivienda, no podrá ser candidato para otros beneficios habitacionales, a los fines de asegurar la oportunidad de nuevos optantes.”*

Del precedente artículo, se desprende con claridad el objetivo de transferir el derecho de propiedad de las unidades habitacionales, con la expresa intención de que los adjudicatarios a quienes se les entrega la propiedad puedan disponer del mismo (enajenarlo o arrendarlo, por ejemplo) de conformidad con lo establecido en el artículo 545 del Código Civil, el cual es del siguiente tenor:

*“La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley.”*

El contenido del citado artículo de rango legal, no contradice lo consagrado en el artículo 115 de la Constitución que dispone:

*“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. Sólo 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.”*

Aunque no existe antinomia entre lo dispuesto en el Código Civil y la Constitución de la República, llama la atención que se haya preferido la referencia a la norma legal preconstitucional para definir el alcance del derecho de propiedad que se pretende transferir a los beneficiarios de los planes sociales del Estado en materia de vivienda, en lugar de hacerlo a la norma constitucional, lo cual –tal como se desprende de la Exposición de Motivos de la ley objeto de este estudio- se hace con la intención de desvincular la propiedad de las unidades habitacionales de las restricciones que tiene por su función social al servicio del interés general, de garantizar el acceso a otro derecho fundamental, como lo es el acceso a la vivienda de las familias con menos recursos económicos.

En el mismo sentido los artículos 2 y 19 de la ley bajo estudio establecen, que el Estado debe otorgar la propiedad plena de la unidad habitacional y protocolizar el título que lo acredite a favor de los beneficiarios de las unidades de vivienda adjudicadas, sin que se imponga algún requisito adicional para el traspaso de un bien público del dominio privado a un particular, ni algún tipo de garantía que permita preservar la función social del mismo para que no ingrese al mercado inmobiliario bajo modalidad de venta o alquiler por parte del adjudicatario o al mercado secundario de hipotecas por parte de alguna entidad financiera en favor de la cual se haya constituido alguna garantía real.

Lo anterior, implicaría una desviación de la función social para la cual fue concebida la unidad de vivienda adjudicada por el Estado (garantizar el derecho de vivienda de un grupo familiar con escasos recursos económicos) significando por una parte un enriquecimiento sin causa de quien comercie con dicho bien, y por otra, que se estaría desvirtuando el esfuerzo que la sociedad en conjunto, a través de los entes públicos, ha realizado para la consecución de los fines del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, materializado en la dotación de viviendas dignas a las familias.

Así, no resulta plausible que la función social de la propiedad de un bien inmueble otorgado por el Estado para satisfacer el derecho constitucional y prestacional a una vivienda digna pueda degenerarse para satisfacer un fin distinto, como el emprendimiento económico, especialmente si se tiene en cuenta que éste también es un derecho constitucional pero de carácter distinto, ubicado dentro de las libertades individuales, pero que también trae consigo el riesgo empresario que implica la posibilidad de obtener ganancias pero también la carga de asumir las pérdidas, por lo que la vivienda familiar no puede ser la base del mismo, en tanto que debe protegerse especialmente por ser el ámbito material para el desarrollo de la vida familiar –objeto de protección en el artículo 75 constitucional- y no como un bien que pueda ponerse en peligro en procura de mejoras económicas futuras e inciertas dependientes de los avatares del mercado.

Lo anterior, se acentúa ya que el propio artículo 23 de la Ley bajo estudio prevé que no podrá ser candidato para otros beneficios habitacionales aquel al que se le haya otorgado la propiedad de una de estas viviendas, con lo cual el grupo familiar que haya dispuesto del inmueble para hacerse de recursos económicos con

cualquier fin que fuere -lo cual está previsto en el propio artículo- se vería excluido de la política prestacional para satisfacer el derecho constitucional de garantizar a su familia una vivienda digna, quedando por tanto desamparado en un derecho fundamental consagrado en la Constitución y que debe ser satisfecho progresivamente por el Estado, lo cual viola el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 21 constitucional.

Es por ello, que la transferencia de la propiedad de este tipo de inmuebles debe estar sujeta a ciertas limitaciones -que se eliminan en el artículo citado de la ley bajo estudio- para precisamente salvaguardar la función social que tienen y evitar que se defraude la voluntad general manifestada a través de las políticas del Estado para satisfacer el acceso de todos, especialmente las familias con menores recursos económicos, a una vivienda digna y no que dichos inmuebles sean utilizados para satisfacer apetencias económicas particulares que no resultan de obligatorio cumplimiento por parte del Estado ni forma parte de las cargas públicas que deben soportar todos los ciudadanos.

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

En este sentido, la experiencia nos muestra en el plano internacional que cuando se deja al mercado la regulación del acceso de las personas a la vivienda se corre el peligro de que una crisis económica se convierta además en una de carácter social más acentuada, en la que los ciudadanos pierden derechos tan preciados como el de contar con un hábitat adecuado para sus familias, tal como ocurrió con la crisis inmobiliaria en los Estados Unidos de América o los desahucios en el Reino de España, que implicó que miles de personas tuvieran que abandonar sus hogares en privilegio de satisfacer intereses económicos (ver <https://actualidad.rt.com/sociedad/203083-eeuu-crisis-desamparo-pobreza>, <http://www.gerencie.com/origen-de-la-crisis-hipotecaria-y-financiera-en-los-estados-unidos.html>, <http://www.elmundo.es/espana/2015/06/23/5588055fe2704e960b8b457a.html>), riesgo que no resulta admisible en el marco de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que ha hecho grandes esfuerzos para materializar el acceso de sus ciudadanos con menos recursos económicos a habitar con sus familias en una vivienda digna.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, en su dictamen n°E/C.12/55/D/2/2014, aprobado en su 55° Período de Sesiones, resolvió que España violó el derecho a la vivienda –consagrado en el artículo 11.1 del Pacto- que establece la obligación de los Estados miembros de garantizar el derecho a una vivienda digna para todos los ciudadanos y garantizar procedimientos adecuados a seguir en casos de desalojos, en observancia al Pacto y a la Observación General n° 7 (1997) del Comité, ordenándose la modificación legislativa y la reparación efectiva que asegure la accesibilidad a recursos jurídicos para las personas que se enfrentan a procedimientos de ejecución hipotecaria, lo que en definitiva persigue eliminar la práctica de desalojos forzosos que devienen en la falta de hogar, considerada violación al derecho humano a la vivienda.

Ahora bien, la diferencia que existe entre los derechos de libertad -que incluyen al derecho de propiedad- y los derechos prestacionales -como el derecho a la vivienda-, trae como efecto la forma distinta en que los Poderes Públicos deben garantizarlos. Mientras que para la realización de los clásicos derechos de libertad es suficiente que el Estado se abstenga de intervenir en el ámbito personal del titular de tales libertades, en el caso de los derechos prestacionales estos requieren de los poderes de ejecución del Estado para progresivamente ser satisfechos. Incluso es posible que para cumplir con los derechos prestacionales se requiera intervenir en la esfera de libertad de un tercero.

La Constitución no recoge una concepción abstracta y liberal del derecho a la propiedad, como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho de propiedad que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad. Es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes, objeto de dominio, esté llamada a cumplir. (Ver sentencia de esta Sala n°. 403/2006).

Finalmente, debemos acentuar que el derecho a la propiedad no queda abolido en un Estado Social, sino que queda condicionado en muchas áreas, al interés social y, en ese sentido, deben interpretarse las leyes, toda vez que “(...) *el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Pero no ciertamente de ‘cualquier Estado’, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas, sea capaz también de aceptar sus límites (...)*”. (Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social. Nuria Cunill Grau. Nueva Sociedad, pág. 17). (Ver sentencia n°. 85 dictada por esta Sala el 24 de enero de 2002).

Por todo lo anterior, esta Sala concluye que la transferencia de la propiedad de las unidades habitacionales adjudicadas por el Estado para satisfacer el derecho de las familias a una vivienda digna, de modo tal que estas puedan disponer de dichos inmuebles sin ninguna limitación que resguarde la función social de dicha propiedad, resulta contraria al interés general materializado a través de las políticas del Estado para satisfacer el derecho social de una vivienda digna para todas aquellas personas más débiles y vulnerables, todo ello en el marco de los principios que rigen el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, razón por la cual resulta inconstitucional. Así se declara.

-

### **Del principio de progresividad**

El principio de progresividad de los derechos humanos, en concomitancia con la prohibición de la regresividad se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, además de estar establecido en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de la constitucionalidad, tal como el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece: “*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí*

*reconocidos*”. Del mismo modo, el artículo 11.1 del referido Pacto prevé que: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)*”. Negrillas de esta Sala.

Así las cosas, la Ley bajo análisis plantea la “progresividad” del “derecho de propiedad” y la omite en cuanto a la satisfacción del “derecho a la vivienda” y “la protección a la familia”. En consecuencia considerando los elementos de la ley bajo estudio al aplicar el test de no regresividad, el cual se constriñe a determinar si la nueva norma es regresiva, vale decir, si afecta mínimos imperceptibles de los derechos sociales en violación del núcleo esencial de tales derechos al no otorgar una protección más favorable que la existente (*Vid.*Corte Constitucional de Colombia, C644 de 2012).

En este sentido, en el test de la proporcionalidad en materia de regresividad la Corte Constitucional de Colombia ha utilizado tres (3) pasos que se plantean en el juicio de igualdad, es decir, el principio de idoneidad, que consiste en verificar si la medida tiene un fin legítimo y un presupuesto constitucional que lo justifique; necesidad, que valora si de todas las medidas posibles el legislador escogió la menos regresiva; y el último presupuesto a verificar es la proporcionalidad que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales como garantía de sostenibilidad del sistema o principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Aplicando el mencionado test de regresividad, se observa: (i) que con la aplicación de la ley no se agregan ni amplían prerrogativas a las condiciones precedentes, en virtud de establecerse en la ley vigente, el registro del título de propiedad para las familias adjudicatarias, hecho que desconoce la ley bajo estudio, creando una inscripción registral que generaría un solapamiento de títulos y por tanto precariedad en la propiedad; (ii) la interpretación favorable ante cualquier controversia no hace otra cosa que seguir la legislación aplicada al débil jurídico y la prohibición de desalojos arbitrarios también se encuentra contenido en la legislación vigente y (iii) se presenta el derecho de propiedad en el marco de los derechos de libertad, -que limita la participación del Estado-, en detrimento del derecho a la vivienda como deber prestacional por parte del Estado, que requiere del retorno económico que implica el pago por las unidades habitacionales para ampliar la ejecución de las obras para garantizar la satisfacción del derecho a la vivienda a más familias dentro de un sistema sustentable.

Confirma lo expuesto, la presencia que tiene en el ordenamiento jurídico venezolano las disposiciones normativas vigentes, las cuales definen el régimen de bienes, derechos y obligaciones en el ejercicio del derecho a la vivienda y a la propiedad, enmarcadas en la Gran Misión Vivienda Venezuela, como política de Estado para resguardar y garantizar ese interés social, a saber: (i) Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, (ii) Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas, (iii) Ley Especial de Regularización y Ordenamiento de la Tenencia de Tierras de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos, (iv) Ley de Protección Contra la Estafa Inmobiliaria, (v) Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas, (vi) Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con fines de Poblamiento y Habitabilidad Valoración de Terrenos de la Gran Misión Vivienda Venezuela y; (vii) Ley del Régimen Prestacional del Régimen de Vivienda y Hábitat.

Así, la Ley *sub examine* abandona el carácter social del derecho fundamental a la vivienda en favor del mercado lucrativo con base en *la libre disposición del inmueble* bajo el supuesto de constituirse en el *mecanismo*



de apalancamiento para la inclusión financiera y de emprendimiento, como expresamente se determina en la Exposición de Motivos de la referida ley.

De lo anterior, se desprende una regresión en cuanto a la naturaleza del bien jurídico objeto de protección - derecho a la vivienda- definido en la ley como una mera *necesidad de consumo* cuando en realidad representa la satisfacción de un derecho fundamental constitucional que se ha consolidado en los diversos planes habitacionales ejecutados por el Estado, mediante la implementación de políticas sociales en materia de vivienda orientadas al cumplimiento progresivo del derecho de las familias menos favorecidas, especialmente a través de la Gran Misión Vivienda Venezuela.

En consecuencia la ley, al ser regresiva, deviene inconstitucional, ya que por mandato del artículo 19 constitucional la garantía de los derechos constitucionales debe ceñirse al principio de progresividad. Así se declara.

-

### **De la condonación de las deudas**

Establece la ley en su Disposición Final Segunda y en el segundo párrafo de la Disposición Transitoria Primera, la condonación de todas las deudas contraídas por los beneficiarios de la presente normativa, así como de aquellos pagos o subsidios que sean necesarios realizar con ocasión del otorgamiento del derecho de propiedad que se regula; por ende, todas las personas consideradas beneficiarias obtendrían el título de propiedad sin la realización de pago alguno a favor de órgano o ente público.

En este sentido, cabe señalar que los inmuebles son de la República, o del ente público que los haya ejecutado, hasta tanto los adjudicatarios no cumplan con las obligaciones pactadas, de modo que la condonación de la deuda a los adjudicatarios, al no encontrarse en las atribuciones conferidas constitucionalmente a la Asamblea Nacional, implica una usurpación de funciones, por cuanto se invaden las competencias de la rama ejecutiva del Poder Público, que es a quien corresponde la administración de la hacienda pública. De allí que las actividades que realicen los órganos que ejercen el Poder Público deban someterse a la Constitución y las leyes, por lo que aquellas que no le estén atribuidas por las mismas resultan contrarias a derecho y por tanto nulas.

En efecto, la Asamblea Nacional en la ley sancionada usurpa funciones del Ejecutivo Nacional y de otros entes estatales al pretender la disposición de bienes de carácter público a través de la condonación de las deudas, interfiriendo en la relación jurídica entre las familias adjudicatarias y el órgano estatal que financió las viviendas otorgadas dentro del ámbito de la Gran Misión Vivienda Venezuela mediante un acto de disposición que no le corresponde según el reparto de competencias establecido en nuestro Texto Fundamental.

En este sentido, la Constitución en su artículo 236, ordinal 11 señala que: “*Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...) 11. Administrar la Hacienda Pública Nacional*”, por lo que al Presidente de la República como administrador de la Hacienda Pública Nacional le corresponde, en el ejercicio de la acción de gobierno tomar, a través de los órganos del Ejecutivo Nacional, las decisiones, medidas e instrucciones que considere pertinentes para evaluar las situaciones particulares de la capacidad económica de los grupos familiares para el pago de las viviendas o la condonación de deudas de unidades habitacionales de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros programas del sector público que han sido construidas con recursos financieros provenientes del erario público. Igual distinción debe hacerse con relación a aquellos inmuebles que

hayan sido destinados a la satisfacción de vivienda de grupos familiares por parte de otros entes públicos con personalidad jurídica propia, cuya disposición de los bienes les corresponde, sin que sea una potestad de la Asamblea Nacional subrogarse en el ejercicio de su voluntad.

Es importante resaltar, que la condonación de deudas de unidades habitacionales de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros programas del sector público, aunado a la transferencia sin limitaciones de la propiedad antes analizada, traería como consecuencia que el fin y cometido del Estado en la satisfacción de la vivienda como derecho quede desvirtuado, al permitir la disposición inmediata de la unidad habitacional que fácilmente sería susceptible de ser colocada en el mercado secundario inmobiliario con las distorsiones propias de la especulación financiera, en perjuicio de los destinatarios de la política pública, que son las familias con mayores necesidades, que en virtud de ello pueden verse constreñidas a desprenderse de los bienes inmuebles o a hipotecarlos en favor de los operadores del mercado inmobiliario.

Por otra parte, la referida condonación general de las deudas resulta una contravención a los principios que orientan al sistema de la seguridad social como la solidaridad y el deber de contribuir con las cargas públicas ya que no tiene en consideración los preceptos constitucionales del Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La anterior afirmación se basa en el hecho de que el acceso a una vivienda digna es un derecho autónomo previsto en el artículo 82 de la Constitución, que establece que su satisfacción progresiva es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos, pero a su vez la vivienda es incorporada como una contingencia a ser protegida y amparada en el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 86 *eiusdem* y que tiene por mandato el desarrollo de un sistema de seguridad social donde la vivienda es una prestación del mismo.

En este sentido, el artículo 86 preceptúa los principios orientadores del sistema de seguridad social, en cuanto debe ser universal, integral, eficiente, de *financiamiento solidario*, unitario, participativo y de contribuciones directas e indirectas. Además, la norma constitucional señala que *la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección*.

Así, la vivienda vista como una prestación de la seguridad social tiene un alcance universalista de protección a los sectores de la población que tengan o no capacidad contributiva para cubrir los costos económicos de esta contingencia.

La condonación de las deudas contraídas por todos los beneficiarios de la política pública de vivienda, sin una justificación real o estudio socioeconómico que indique la necesidad de ello para cada caso, entra en contradicción con los principios constitucionales y los valores superiores que deben inspirar al ordenamiento jurídico venezolano previstos en el artículo 2 de la Constitución, como son la *solidaridad* y la *responsabilidad social*, así como con los fines del Estado previstos en el artículo 3 de la Carta Magna, el cual señala:

**“Artículo 3.** *El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular; la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.*

*La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”.* (Subrayado de la Sala).

Aunado a ello, en el artículo 75 del Texto Fundamental se establecen los valores que deben guiar a las relaciones familiares dentro de la sociedad, al disponer que: “(...) *Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes (...)*”.

Con base en los anteriores principios la familia debe contribuir desde sus posibilidades con el rol del Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia, en una especie de relación asociativa de las políticas de seguridad social en general y de la vivienda en particular.

De esta manera, en el sentido más amplio del término “seguridad social” la política de vivienda desplegada por el Ejecutivo Nacional no niega en modo alguno que quienes tengan capacidad económica contribuyan en el pago de las unidades habitacionales asignadas o adjudicadas, en la medida de su capacidad económica, en concreción de los principios de solidaridad y participación con la seguridad social.

En el mismo sentido, el Texto Constitucional establece en sus artículos 133, 134 y 135 -insertos en el Título III, Capítulo X: “*De los Deberes*”- los deberes de solidaridad social, de contribuir con los gastos públicos y las obligaciones que tienen los particulares en la responsabilidad social y solidaridad, lo cual implica la corresponsabilidad entre el Estado y sus ciudadanos. Todo ello, va en consonancia con el fin del Estado Social de Derecho de resolución de los desequilibrios sociales.

Por otra parte, las políticas habitacionales de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros programas del sector público se han soportado en recursos financieros de la Hacienda Pública otorgándoles una finalidad de carácter redistributivo de intervención social en la satisfacción del derecho a la vivienda. El efecto inmediato de condonar las deudas de los beneficiarios de esta política social va en contravención de la intervención subsidiaria del Estado para dar igualdad de oportunidades a grupos familiares y facilitar su responsabilidad en la política de la cual son sujetos beneficiarios.

De este modo, la condonación indiscriminada de todas las deudas es contraria a los deberes constitucionales de solidaridad y de soportar las cargas públicas que tienen todos los ciudadanos, además de ser una afrenta a la dignidad de los núcleos familiares que si bien tienen derecho a acceder a una vivienda digna, también tienen que aportar en la medida de sus posibilidades en la retribución de las cargas públicas para que dicho beneficio pueda progresivamente ampliarse a más familias.

En este sentido, la política pública para garantizar el acceso de las familias a una vivienda digna en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia no debe confundirse con la demagogia o el clientelismo, ya que la satisfacción de un derecho constitucional no es una prebenda sino la consecución de un fin social que debe ser soportado por todos los integrantes de la sociedad en la medida de sus posibilidades como aporte a las cargas públicas y tiene aparejado además el aporte de los beneficiarios de dicha política pública en el marco de los deberes constitucionales que todos los ciudadanos deben cumplir.

Del análisis anterior, esta Sala concluye que la Disposición Final Segunda, así como el segundo párrafo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley sancionada, referidas a la condonación de las deudas contraídas por los beneficiarios de las unidades de vivienda construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela o de cualquier otro programa del sector público, deviene en inconstitucional, no solo por ser una usurpación de funciones y por tanto, nula por la incompetencia constitucional del órgano que la dicta, sino también porque

resulta una contravención a los principios que orientan al sistema de seguridad social como la solidaridad y el deber de contribuir con las cargas públicas. Por otra parte, tal disposición no tiene en consideración los principios constitucionales del Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia precedentemente expuestos. Así se declara.

### **De la Inconstitucionalidad de la Ley**

Del análisis que se ha hecho de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y Otros Programas Habitacionales del Sector Público se concluye que la finalidad de la misma es otorgar gratuitamente la propiedad de las unidades habitacionales adjudicadas por el Estado a los beneficiarios de las políticas públicas realizadas para satisfacer el derecho de las familias a una vivienda digna, para que en el ejercicio de la propiedad plena de las unidades habitacionales puedan los adjudicatarios de las mismas disponer de ellas con el explícito fin de apalancar el patrimonio familiar y el emprendimiento, es decir, convertir el bien inmueble destinado a garantizar un derecho social en una mercancía susceptible de ingresar al mercado para ser transada.

Lo anterior implica que el gran esfuerzo que ha hecho la sociedad a través de las políticas estatales como la Gran Misión Vivienda Venezuela, en la cual todos los contribuyentes han aportado para que las familias con mayores necesidades materiales accedan al derecho constitucional a una vivienda digna se vea desvirtuado, por cuanto se estarían privatizando los bienes inmuebles destinados a tal fin sin ninguna contraprestación, en beneficio del mercado inmobiliario y el sector financiero que lo sustenta, ya que por las propias necesidades económicas de las personas con menores ingresos y por no prever esta ley ningún mecanismo que las proteja, podrían ceder o hipotecar las propiedades que se les adjudica sin ninguna limitación, engrosando así la apetencia del mercado inmobiliario y del mercado secundario de deuda.

Los derechos de propiedad y libertad económica están garantizados por la Constitución, pero no son de carácter prestacional y no es la colectividad quien debe sustentar el crecimiento económico de algunos a través de la privatización de bienes construidos con recursos públicos, pero sí es un deber solidario de todos contribuir con las cargas públicas, entre ellas, garantizar que progresivamente todas las familias accedan a una vivienda digna, por lo que poner en riesgo la titularidad de este derecho social en función de colocar en el mercado especulativo los inmuebles destinados a un fin social, para en definitiva beneficiar a quienes ejercen el dominio económico de tal mercado, especialmente el sector financiero, resulta contrario al espíritu constitucional del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

En conclusión, la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y Otros Programas Habitacionales del Sector Público resulta en su conjunto inconstitucional por cuanto, como se evidenció en las líneas precedentes, contraviene los fines del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia al no garantizar que el ejercicio progresivo del derecho de las familias a una vivienda digna no ceda ante el derecho de propiedad, al propender que las unidades habitacionales ingresen al mercado especulativo, para favorecer a quienes ejercen el dominio del mismo en detrimento de quienes ameritan de una protección reforzada por parte del Estado, además de que para su sanción no se habría cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento de formación de leyes previstas en la Constitución y en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional.

Aunado a lo anterior, la Asamblea Nacional incurrió en usurpación de funciones del Director de la Hacienda Pública Nacional -Presidente de la República- al condonar las deudas contraídas por los beneficiarios de

esta política pública en menoscabo de los principios rectores de la seguridad social y de los deberes ciudadanos de solidaridad y contribución con las cargas públicas.

Es por todo lo anterior, que la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y Otros Programas Habitacionales del Sector Público resulta un subterfugio para colocar los inmuebles destinados por el Estado a la satisfacción de un derecho social como la vivienda en beneficio del mercado financiero y resulta contraria a los postulados constitucionales previstos en los artículos 2, 3, 75, 82, 86, 133 y 135 del Texto Fundamental, por lo que esta Sala debe declarar su inconstitucionalidad. Así se decide.

## DECISIÓN

Por las razones que anteceden, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara la **INCONSTITUCIONALIDAD** de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y Otros Programas Habitacionales del Sector Público, sancionada por la Asamblea Nacional en Sesión Ordinaria del 13 de abril de 2016. En consecuencia, **SE ORDENA** la publicación íntegra del presente fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y en la Gaceta Judicial, en cuyos sumarios deberá indicarse lo siguiente: *“Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que declara la inconstitucionalidad de la Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y Otros Programas Habitacionales del Sector Público, sancionada por la Asamblea Nacional en Sesión Ordinaria del 13 de abril de 2016”*.

Publíquese, regístrese y archívese el expediente. Remítase copia certificada del fallo al Presidente de la República y al Presidente de la Asamblea Nacional.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 06 días del mes de mayo de dos mil dieciséis (2016). Años: **206°** de la Independencia y **157°** de la Federación.

**La Presidenta,**

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

**El Vicepresidente,**

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

**Los Magistrados,**

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER

CALIXTO ORTEGA RÍOS

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON  
**Ponente**









**El Secretario**

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

LBSA.-  
Exp. n° 16-0397