

Cultura jurídica y propiedad urbana en Venezuela. Caracas y las expropiaciones de la era del chavismo entre 2000 y 2009*

Legal culture and urban property in Venezuela. Caracas and Chávez's expropriations between 2000 and 2009

Antonio Azuela**

Abogado por la Universidad Iberoamericana de México, LI.M. de la Universidad de Warwick, Inglaterra y doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son: sociología del derecho ambiental y urbanístico y estudios sobre el patrimonio, propiedad y territorio

Resumen

Este artículo analiza el uso de la expropiación en el medio urbano en la ciudad de Caracas, entre 2006 y 2009. Después de una caracterización general del régimen expropiatorio en el contexto constitucional de la Venezuela actual, se presenta un análisis de la Ley de Tierras Urbanas, expedida en 2009, así como de las expropiaciones de varios cientos de inmuebles que entre 2005 y 2008 emprendió la Alcaldía Metropolitana de Caracas en un proceso que, presumiblemente, sería representativo del uso del poder expropiatorio en el contexto urbano de la Venezuela de los tiempos de Hugo Chávez. La principal conclusión del artículo es que no existe,

Abstract

This article assesses urban expropriations in the city of Caracas between 2006 and 2009. The Law on Urban Lands of 2009 is analyzed after providing a general description of the Expropriation Scheme in the current Venezuelan Constitution, as well as of the expropriations of hundreds of properties on the part of the Greater Mayoralty of Caracas in a process presumably representative of urban expropriations in Chavez's Venezuela. The main conclusion is that Chavez's regime lacks a coherent idea of property in Constitutional terms that could account for expropriation policies having a redistributive aim in urban areas. It is also evident

* Agradezco la muy entusiasta colaboración de Patricia Vargas Chacón en la recopilación de materiales y en la realización de entrevistas, así como la generosa orientación proporcionada por Teolinda Bolívar, Alberto Lovera, Rogelio Pérez Perdomo e Irma Lovera.

** **Correo electrónico:** azueladelacueva@gmail.com

Recibido: 05-03-2010

Aprobado: 29-05-2011

ANTONIO AZUELA

en el régimen chavista, una idea coherente del lugar de la propiedad en el orden constitucional que pudiese dar sentido a una política expropiatoria con una intención redistributiva en el medio urbano. Asimismo, se constata que en el espacio público venezolano no existe un debate sobre el tema de la propiedad que pudiese orientar a las diferentes opciones políticas sobre los proyectos de orden urbano que cada una pudiese impulsar. Pareciera que el tema de la propiedad está demasiado cargado ideológicamente como para ser objeto de un debate jurídico serio y profundo.

that there is no public debate in Venezuela over the issue of property guiding the different politicians through urban projects that they could promote. It seems that the issue of private property is too ideologically laden to be subject to a serious deep legal discussion.

Palabras clave

Cultura jurídica; Expropiación; Ley de Tierras Urbanas; Propiedad urbana; Venezuela

Key words

Legal culture; Expropriation; Law on urban lands; Urban property; Venezuela

INTRODUCCIÓN

La expropiación es, literalmente, una institución *crucial*: en ella se cruzan (y se ponen a prueba) los poderes y los derechos de la propiedad privada y los del Estado. El constitucionalismo moderno, al regular la expropiación, pone límites al poder estatal y al hacerlo limita también a la propiedad privada. Es por ello que el estudio de la expropiación nos revela las transformaciones de ambos, como dos caras de la misma moneda. Este trabajo, que forma parte de un proyecto más amplio sobre la materia en diversas ciudades de América Latina¹, explora las condiciones bajo las cuales se ha ejercido en años recientes el poder expropiatorio en el centro urbano más importante de Venezuela. Después de un breve balance sobre los cambios político-constitucionales de estos años, se presenta un análisis de la legislación más relevante, así como de las expropiaciones de varios cientos de inmuebles que, entre 2005 y 2008 emprendió la Alcaldía Metropolitana de Caracas en un proceso que, presumiblemente, sería representativo del uso del poder expropiatorio en el contexto urbano de la Venezuela de los tiempos de Hugo Chávez.

¹ Los proyectos han sido posibles gracias al apoyo de la UNAM (PAPIIT IN303910) y del Lincoln Institute of Land Policy. Entre otros resultados, pueden verse Maricato (2000); Saavedra (2006), Azuela y Herrera (2009); Azuela (2009).

Para quienes piensan, como nosotros, que las ciudades latinoamericanas están marcadas por un uso abusivo de la propiedad privada, cualquier iniciativa de transformación de ese estado de cosas resulta atractiva. Por desgracia, en este caso la experiencia es más bien decepcionante. Por un lado, la forma (así como el contexto político general) en que han sido emprendidas esas iniciativas ha creado una polarización social que hace difícil pensar en una institucionalización en el largo plazo de cualquier transformación de las relaciones sociales de propiedad. Por el otro, a pesar del uso de conceptos como el de “revolución bolivariana” o el de una “nueva geometría del poder”, ni la nueva legislación ni la práctica de la expropiación están organizadas por alguna idea coherente de lo que debería ser el régimen de la propiedad en el contexto urbano.

Esta última cuestión nos ha llevado a explorar la dimensión cultural de la expropiación, y no solamente sus aspectos jurídico-políticos. Compartimos la reflexión que ha propuesto Pérez Perdomo sobre la cultura jurídica venezolana en los tiempos actuales (Pérez Perdomo, 2010) y, al mismo tiempo, constatamos que las expropiaciones suscitan una gran variedad de discursos (que se refieren nada menos que a la propiedad privada) por parte de los actores sociales. Sin la pretensión de ofrecer una respuesta concluyente, en este ensayo se plantea la necesidad de profundizar en el estudio de las representaciones que circulan en diversos contextos sociales en torno a la expropiación. Creemos que así podremos comprender no solo las “reacciones sociales” frente a la expropiación, sino algo más importante: las ideas que circulan sobre la propiedad privada, que expresan nada menos que su compleja legitimidad.

EL CONTEXTO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL

Es importante recordar que, poco después del ascenso del coronel Hugo Chávez al poder en 1999, se promulgó en Venezuela un nuevo texto constitucional que ha sido considerado como un avance importante por todas las corrientes relevantes del espectro político del país. Fueron muchos y muy variados los procesos constitucionales que vivió el país a partir de entonces, desde un fallido golpe de Estado hasta una serie de actos del Poder Legislativo que han habilitado al Ejecutivo para legislar en diversas materias. Esto último permitió al Gobierno nacional expedir, entre muchas otras, leyes en materia de propiedad de la tierra. A pesar de la accidentada experiencia constitucional de la década, ha habido momentos en los que se han expedido leyes que parecerían haber surgido de una situación de

normalidad, como es el caso precisamente de la ley en materia de expropiación de 2002, a la que nos referiremos en el apartado siguiente.

Otro momento de la historia constitucional reciente de Venezuela que es indispensable tener en cuenta es el referéndum de 2007, mediante el cual la ciudadanía rechazó el proyecto de reformas a la Constitución que proponía el presidente Chávez y que daba un claro viraje hacia un régimen de corte socialista. Para efectos del presente trabajo, lo más relevante del asunto es que el Gobierno ha impulsado, y la Asamblea Nacional ha sancionado, iniciativas que van en la línea de esa reforma constitucional, a pesar de que ella no fue aprobada por el voto popular. Estamos ante una producción legislativa que podría legitimarse en términos formales pero que resulta problemática desde el punto de vista de la voluntad expresada en las urnas. Y es aquí donde aparece la primera paradoja de la vida constitucional venezolana de hoy: mientras muchas de las decisiones del Gobierno encuentran su justificación en su carácter sustantivo, en lo que parecería ser una “revuelta antiformalista”, hay giros de la vida constitucional que solo se legitiman en el plano estrictamente formal. Es decir, la legitimidad del Gobierno parece derivarse del contenido de las medidas que adopta (en relación con una definición de los “intereses populares”), lo cual lo alejaría de la legitimidad formal típica de los regímenes liberales, pero al mismo tiempo recurre a las formas constitucionales, de modo que los nuevos ordenamientos jurídicos emanan de un Parlamento y no de la voluntad del jefe del Estado.

Para el análisis de la expropiación en el contexto urbano, el proceso más importante de la vida constitucional del período ha sido el drástico debilitamiento del Poder Judicial, lo que ha hecho posible el uso abusivo del poder expropiatorio en los últimos años, y que por cierto contrasta con el caso de Colombia, al igual que con el del Ecuador. Como veremos, esto ha adoptado formas muy diferentes. Sin embargo, lo que todas tienen en común es la dificultad para ventilar los conflictos en sede judicial. Como dice Rogelio Pérez Perdomo, hoy en día el Poder Judicial “...claramente no tiene la capacidad de regular las relaciones del ciudadano con la Administración o el Estado ni de proteger los derechos frente al aparato estatal”. (Pérez Perdomo, 2010:17).

Al debilitamiento del Poder Judicial han contribuido, entre otros factores, la reforma de 2004 a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, que incrementó el número de magistrados a 32 y consolidó el control político sobre el poder judicial; la jubilación anticipada de un buen número de magistrados, el nombramiento de

magistrados con carácter de provisionales, así como la conformación de un órgano controlado por el Ejecutivo, que tiene la capacidad de destituir jueces y que la ha ejercido de manera indiscriminada².

Un solo incidente da una idea del deterioro del Poder Judicial. En octubre de 2003 los tres jueces de un alto tribunal, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, fueron destituidos. Acudieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien en 2008 resolvió que debían ser restituidos en sus cargos. La respuesta del Tribunal Supremo de Venezuela fue que esa resolución era “inejecutable”. Evidentemente, el asunto suscita toda una discusión en la que se expresan diferentes puntos de vista y de cuya complejidad no podemos hacernos cargo aquí. Basta con mencionar que, incluso entre los juristas más cercanos al chavismo, este y otros episodios son muestra de un deterioro innegable de la autonomía del Poder Judicial.

Tal es el caso de Eulalia (nombre ficticio de una exfuncionaria judicial), que colabora con entusiasmo en diversos proyectos del Gobierno nacional, pero que cuando se habla de lo que pasa en el Poder Judicial opina lo mismo que la oposición: que los concursos para acceder a posiciones dentro de la Judicatura son una “farsa”, que la reestructuración del Poder Judicial que tuvo lugar entre 2000 y 2003 estuvo manejada por “vagabundos” y “bandidos”³, y un largo etcétera.

LA LEGISLACIÓN

Veamos ahora las principales transformaciones del régimen de la expropiación en la legislación venezolana. Por lo dicho hasta aquí, no debe sorprender que la tendencia general que se ha perfilado en la última década haya sido la de una creciente concentración del poder expropiatorio en manos del Ejecutivo Nacional. Dicha tendencia se ha dado en tres tiempos: primero, la expedición de una ley de expropiación en 2002 que es consistente con los principios de la Constitución de 1999 y que representó un avance importante; segundo, la expedición de una serie de ordenamientos, entre 2001 y 2005, referidos sobre todo al medio rural, en el que comenzaron a introducirse distorsiones importantes en el régimen expropiatorio; y, tercero, la expedición de una Ley de Tierras Urbanas,

² Entre otros, véanse Brewer Carías (2009) y Pérez Perdomo (2010).

³ Para una crítica más mesurada de la reforma en el Poder Judicial, véase Rondón de Sansó (2006).

en 2009, que en principio parecía endurecer el régimen expropiatorio en perjuicio de los propietarios. Como veremos, la versión que finalmente se publicó de dicha ley da una imagen mucho más incierta del asunto.

La ley sobre expropiación de 2002

Por más de medio siglo, había venido rigiendo en Venezuela la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de 1947⁴, que había sido modificada en apenas una ocasión⁵. En julio de 2002, después de una breve discusión parlamentaria (Duque Corredor, 2003 y Lunar Ortega, 2003), se promulgó una nueva ley (de idéntica denominación a la anterior)⁶ que, sin traer consigo grandes innovaciones, ha sido evaluada muy positivamente por los analistas. Antes de revisar sus aspectos más destacados, conviene señalar que su fundamento se encuentra previsto en el artículo 115 de la Constitución de 1999, el cual, después de señalar que “se garantiza el derecho de propiedad”, dispone que

Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Esa disposición podría parecer demasiado escueta, sobre todo al lado de otros textos constitucionales recientes, como el de Brasil, que son particularmente prolijos. Sin embargo, es bastante explícita comparada con la mayoría de las constituciones de América Latina, ya que define claramente los rasgos más importantes de un régimen expropiatorio: hace obligatoria la intervención del Poder Judicial, configura un tipo amplio para la motivación de la expropiación (al hablar no solo de utilidad pública, sino también de “interés social”) y se establecen requerimientos claros en materia de indemnización. Como veremos más adelante, su aplicación se ha visto sustituida por la de otros ordenamientos. Sin embargo, formalmente sigue siendo la columna vertebral del régimen expropiatorio, por lo que vale la pena examinar sus aspectos más sobresalientes.

En primer lugar, en lo que se refiere a la determinación de la causa que justifica una expropiación, la ley establece un sistema doble. Por un lado, establece como

⁴ *Gaceta Oficial* N° 22.458 del 6 de noviembre de 1947.

⁵ Decreto N° 184 del 25 de abril de 1958.

⁶ *Gaceta Oficial* N° 37.475 del 1° de julio de 2002.

principio general el que la utilidad pública debe ser declarada por el órgano legislativo correspondiente⁷. Sin embargo, la propia ley exceptúa de esa “formalidad” una larga serie de causas de utilidad pública⁸. Así, lo que el texto de la ley anuncia como una simple excepción, en realidad constituye una amplia variedad de casos para los cuales no se requiere la intervención del Poder Legislativo –lo que por cierto acerca el régimen venezolano al de la inmensa mayoría de los países de la región. Más correcto sería decir, entonces, que existen dos grupos de causas de utilidad pública: las previstas por la propia ley en forma genérica (que son las causas más frecuentes que motivan una expropiación) y las que pueden determinar los poderes legislativos de los tres órdenes de Gobierno, para casos particulares.

No hay mucho más que decir en torno a las causas de utilidad pública. Acaso valga la pena señalar que, desde el punto de vista de las políticas urbanas, no hay mención alguna a la regularización de la tenencia de la tierra. Como se sabe, en otros países la expropiación es uno de los mecanismos más importantes en los programas de regularización⁹.

En el tema de la indemnización, la ley de 2002 resulta particularmente favorable a los propietarios afectados, al menos en tres aspectos. Primero, obliga a pagar la indemnización en efectivo, con lo que se suprime la posibilidad de que el Estado cumpla su obligación mediante la emisión de “bonos de la deuda pública”, como ocurría anteriormente. Segundo, ordena que el pago sea “oportuno”. Si bien no establece un plazo fijo, ni dispone expresamente que el mismo tenga que ser previo¹⁰, se ha interpretado que eso supone la prohibición de pagar la indemnización a plazos (Lunar-Ortega, 2003). Tercero, los criterios para fijar el monto de la indemnización tienden a acercar la misma al precio que pueda tener el predio en el mercado¹¹.

Al mismo tiempo, la ley procura evitar que la plusvalía producida por la obra que motiva la expropiación se traduzca en incrementos indebidos del monto de la

⁷ Esto es, por la Asamblea Nacional, los consejos legislativos de los estados o los concejos municipales (artículo 13).

⁸ Artículo 14.

⁹ En el caso de México, esa causa de utilidad pública está expresamente prevista en la legislación agraria, mientras que en el caso de Argentina es una de las causas más socorridas, en particular en la provincia de Buenos Aires (Oyhandy, 2010).

¹⁰ Como es el caso de Argentina, Chile y Colombia, por ejemplo.

¹¹ Artículo 36.

indemnización, al disponer que “[e]n ningún caso puede ser tomado en cuenta el mayor valor de los inmuebles, en razón de su proximidad a las obras en proyecto” (idem)¹².

En cuanto al procedimiento, al igual que la ley anterior, la de 2002 prevé una fase de “arreglo amigable”, en la cual la entidad expropiante y los propietarios afectados pueden llegar a un convenio. Si esto representa de por sí un sistema –digamos benigno–, comparado, por ejemplo, con el régimen mexicano, que hasta 2009 no había admitido negociación alguna, en la ley venezolana de 2002 se incrementaron todavía más las garantías para los afectados, ya que se hicieron más exigentes para la autoridad los procedimientos de notificación.

En la fase judicial del procedimiento, que tiene lugar si no se ha llegado a un arreglo o no se han identificado a los propietarios, estos también tienen nuevas garantías, como es el hecho de que el juez debe dictar sentencia en plazos perentorios, lo que no existía en la legislación anterior.

En un principio, los especialistas señalaron diversas deficiencias en la ley que comentamos, atribuyéndolas a la premura con que fue discutida y aprobada (Duque-Corredor, 2003; Lunar Ortega, 2003). Acaso no se imaginaron que siete años después esa ley sería vista por muchos juristas como el referente más importante para balancear los intereses de los propietarios y los intereses públicos que entran en juego en casos de expropiación.

La legislación agraria

Aunque este trabajo tiene por objeto el estudio de las expropiaciones en el medio urbano, conviene hacer aunque sea una breve referencia a la legislación agraria de la última década, para dar una idea del tratamiento que se ha dado a la propiedad territorial, en vista de que parece ser el antecedente más próximo a la Ley de Tierras Urbanas recientemente aprobada (en agosto de 2009).

Los dos momentos legislativos más importantes de la década en materia agraria han sido, primero, la expedición por el presidente Chávez del Decreto

¹² En Colombia y Ecuador existen dispositivos similares a este.

con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en 2001¹³ y la expedición de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por la Asamblea Nacional en 2005¹⁴. En realidad, más que una nueva ley, esta última incorpora una serie de reformas a la anterior¹⁵, pero es interesante hacer notar que mientras en 2001 el Presidente legislaba recurriendo a la habilitación que le obsequió la Asamblea Nacional, en 2005 es la propia Asamblea la que legisla. Eso no significa que el Poder Legislativo haya recuperado algún tipo de autonomía respecto del Ejecutivo, pero da una idea clara del carácter cambiante de las condiciones constitucionales en las que se ha legislado en Venezuela en los últimos años.

Ahora bien, si se lee el texto de esa ley sin considerar su contexto político, más que una legislación propiamente “revolucionaria” parece simplemente una legislación muy exigente hacia los dueños de la tierra respecto del uso de la misma. Seguramente, de acuerdo con los cánones sobre “gobernanza” hoy imperantes, puede parecer demasiado “estatista”¹⁶, pero lo cierto es que mantiene una tónica en la que las restricciones a los derechos de propiedad son justificadas en términos de necesidades de orden público que en principio sonarían razonables: asegurar la producción de alimentos, garantizar el uso sustentable del territorio y otras por el estilo.

De hecho, puede decirse que la ley incluye algunos propósitos loables, como los que tienden a proteger a pequeños productores y arrendatarios, entre otros, a quienes se otorgan “garantías de permanencia” en la tierra (artículos 17, 18). Y también puede decirse que lo más grave del régimen agrario no es la ley, sino la arbitrariedad con la que se aplica. Pero lo cierto es que en el texto de la misma ley hay elementos que son inconsistentes con el régimen de propiedad establecido por la Constitución de 1999. Esto se refiere no tanto a las reglas de carácter sustantivo sobre la propiedad como a las de tipo procedimental. Por ejemplo, cuando se trata

¹³ Como dice el propio decreto, este se expidió “En ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 8 del artículo 236 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con el literal a) del numeral 2 del artículo 1 de la Ley N° 4 que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan, en Consejo de Ministros”. *Gaceta Oficial* N° 37.323, del 13 de noviembre de 2001.

¹⁴ *Gaceta Oficial* N° 5.771 extraordinario del 18 de mayo de 2005.

¹⁵ Lo que aparece como una nueva ley en realidad implica la modificación de 17 artículos, la supresión de 6 y la incorporación de 2 nuevos.

¹⁶ Además del afán regulatorio que lleva al legislador a asuntos extremadamente detallados de la producción agropecuaria, destaca el carácter inalienable de los derechos que se otorgan a campesinos a quienes será adjudicada la tierra en el proceso de reforma agraria (artículo 12).

de “asegurar [el] potencial agroalimentario” de las tierras de vocación agrícola, procede la expropiación de las mismas y esta puede hacerse no ya por el titular del Poder Ejecutivo, sino por el Instituto Nacional de Tierras (artículo 69). Una vez que este ha definido las tierras a expropiar en un “plan de desarrollo sustentable”, la decisión se comunica “por edicto” (es decir, no se notifica personalmente) y los afectados tienen solo 10 días hábiles para agotar la vía amistosa de negociación (artículo 71). Este es solo un ejemplo del modo en que la legislación agraria modifica el régimen de la ley de 2002, ampliando considerablemente el margen discrecional del Gobierno nacional.

Lo que sí tiene un más claro sentido revolucionario, dentro de la propia ley, y muy a pesar de su lenguaje mesurado, es el procedimiento de *rescate* de tierras ociosas (artículos 34 y siguientes). El mecanismo es simple: en lugar de restringir explícitamente los derechos de propiedad, se amplía la propiedad estatal al modificar la definición de lo que se consideran tierras consideradas ociosas. Quien hasta ahora había sido reconocido como propietario, pasa a ser un ocupante ilegal de tierras del Estado. La lógica parece impecable: el Gobierno no expropia nada, simplemente “rescata” lo que ya era de la nación.

Es importante hacer notar la indiferencia que ha privado en la legislación agraria respecto del orden constitucional. Por ejemplo, dos disposiciones de la versión de 2001, que habían sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo en 2002, fueron, a pesar de ello, incluidas nuevamente en la versión de 2005 de la ley: una de ellas autoriza la ocupación preventiva de las fincas sujetas a procesos de rescate, estableciendo una excepción del todo injustificada al principio de debido proceso¹⁷. La otra niega a los propietarios afectados todo derecho a reclamar indemnización por concepto de mejoras (“bienhechurías”) que hubieren introducido en la tierra¹⁸ (Duque Corredor, 2006; Gómez R., 2006; Canova González et al., 2009).

Respecto a la forma en que se ha aplicado la ley, hay varias cosas que señalar, además de la creciente dependencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, que hace prácticamente imposible limitar los abusos de la administración por vías legales, y a la cual nos referiremos en otro apartado. Acaso lo más relevante sean los requisitos que se exigen a los propietarios para obtener una *certificación de*

¹⁷ Artículo 89 (85 en la nueva ley).

¹⁸ Artículo 90 (86 en la nueva ley).

finca productiva y que les permite evitar los mencionados procesos de “rescate”. Además de que los certificados de finca productiva tienen una vigencia de solo dos años¹⁹, el Instituto Nacional de Tierras, invocando una dudosa interpretación de una legislación de 1937 sobre tierras baldías, ha venido exigiendo a los propietarios que demuestren que sus títulos se pueden rastrear hasta antes de 1848 (Gómez R., 2006 y Canova González et al., 2009)²⁰. Con ello no solo se desconocen todos los derechos de propiedad que, a partir del principio de usucapión, se crearon en Venezuela desde mediados del siglo XIX, sino que se crea la paradójica situación en la cual un gobierno revolucionario de fuertes tonos nacionalistas solo reconoce la propiedad privada cuando ella demuestra un linaje colonial.

Recurro ahora a dos ejemplos para dar una idea del horizonte cultural en el que se da la expropiación de tierras agrarias en la Venezuela de hoy. En uno de los casos más sonados, el de la finca llamada “La Marqueseña”, perteneciente a una familia de apellido Azpúrua, el Presidente de la República anunció, en su programa televisivo *Aló Presidente*, que el problema se resolvería aplicando el “método Cha-Az” (aludiendo a las primeras letras de su apellido y el de los expropiados), que consistiría en una negociación directa entre él y el propietario. Independientemente del resultado del caso²¹, es evidente que tanto la noción de una norma jurídica, por definición heterónoma respecto de las partes en conflicto, como la idea revolucionaria respecto de la propiedad privada son suplantadas por la capacidad de los actores para ponerse de acuerdo “como caballeros”.

Si lo anterior es un claro ejemplo del talante machista que predomina en la cúspide del Estado²², también es interesante registrar un modo muy peculiar de hablar del tema por parte de una funcionaria de nivel medio. Durante la entrevista que amablemente nos concedió, Ariadna (nombre ficticio), una abogada del Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras, en más de cinco ocasiones utilizó el transitivo *me*, para referirse a situaciones jurídicas que, en el horizonte cultural de la racionalidad legal-formal, tendrían que ser enteramente impersonales. Así, por ejemplo, al hablar de una explotación agrícola cuyas tierras están siendo “rescatadas” por razones de soberanía alimentaria, dice que si el propietario

¹⁹ Artículo 45.

²⁰ Esa práctica me fue confirmada por Ariadna, abogada del Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras. Para ella, no tendrán problemas “...aquellas personas que me (*sic*) demuestren que tienen la propiedad desde ese período”.

²¹ Véase Azpúrua (2007).

²² Sobre las connotaciones sexistas y racistas del discurso de Hugo Chávez, véase Lomnitz y Sánchez (2009).

“...lamentablemente no *me* puede atender la producción...”, sus tierras pasarían a manos del Estado²³. No es este el lugar para abundar en esta cuestión, pero es interesante como una forma de personalización de los procesos jurídicos en la figura del funcionario.

Las anteriores referencias pueden parecer demasiado anecdóticas. Sin embargo, quien esto escribe no puede dejar de señalar que esas formas de hablar, reveladoras de una cierta condescendencia autoritaria, son exactamente las mismas que usaban en la conversación privada tanto los políticos de alto nivel como las abogadas de la burocracia agraria en el México de la era posrevolucionaria. Acaso estamos ante rasgos comunes de una cultura jurídica revolucionaria en más de un rincón de América Latina.

La Ley de Tierras Urbanas

En este apartado nos referimos a uno de los temas más desconcertantes del régimen jurídico de la propiedad urbana en la Venezuela de hoy, o sea, el de una legislación que, en los términos del proyecto enviado a la Asamblea por el presidente Chávez, parecía profundizar las tendencias de la Revolución Bolivariana al contexto urbano, pero que terminó en la promulgación de un texto mucho más débil que el del propio proyecto.

Desde hace varios años se venía hablando de una legislación que traería los ideales de la Revolución Bolivariana al ámbito urbano²⁴. Por fin, en la madrugada del 14 de agosto de 2009, la Asamblea Nacional aprobó por unanimidad la Ley de Tierras Urbanas, que es la pieza legislativa más ambiciosa de la era del chavismo en el tema urbano.

Para dar una idea del contexto constitucional en el que se aprobó la ley, basta con mencionar que, a pesar de que el día de su aprobación la Asamblea emitió un boletín de prensa para difundir la noticia, el texto aprobado solo se dio a conocer más de dos meses después, cuando fue publicada por el presidente Chávez²⁵.

²³ Véase la nota 13, *supra*. Sobre la incidencia de litigios en esta delicada materia responde: “No, normalmente gracias a Dios se llega a un arreglo amigable”.

²⁴ Entre los antecedentes se pueden citar a los comités de tierras urbanas, a la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat y a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en los barrios.

²⁵ *Gaceta Oficial* del 21 de octubre de 2009.

Según versiones de la oposición, eso ha ocurrido con la actual Asamblea, ya que existe la posibilidad de que en la oficina del Presidente se introduzcan “ajustes” de última hora. Una manera de desmentir esa versión (es decir, de demostrar que el Presidente no enmienda las leyes en secreto antes de publicarlas) sería poner a disposición del público los textos que aprueba la Asamblea, pero al menos en este caso eso no ocurrió²⁶. Evidentemente, los diputados de la oposición también tienen que ver en esto, ya que al retirarse de la discusión las leyes no solo permiten que sean aprobadas por unanimidad, sino que pierden la oportunidad de saber siquiera qué es lo que se aprueba. Con todo, lo más sorprendente de esta legislación no es su proceso de aprobación, sino, como veremos, su desconcertante contenido.

Veamos primero el modo en que la ley apareció en la opinión pública. La exposición de motivos que acompañó al proyecto del Ejecutivo es escueta pero elocuente. En solo dos páginas explica el objeto de la ley y las ideas que la inspiran. Se trata, según se aclara desde el primer párrafo, nada menos que de vincular el ordenamiento territorial “...al desarrollo productivo en el sistema socialista comunal”. El lenguaje es una mezcla de las ideas sobre reforma urbana que circulan en América Latina desde los años setenta y las del “socialismo bolivariano”, es decir, el que animó el proyecto de reforma a la Constitución de Venezuela de 2006, que fue rechazada por un referéndum. Como en otras legislaciones urbanísticas de la región, se reafirma el principio de la función social de la propiedad, se condena el abuso de la propiedad privada, se señala el carácter estructural del problema de la vivienda y se invoca la condición de precariedad de los barrios de “ranchos” en los que una gran parte de la población se ve obligada a vivir. Un elemento inusual, en relación con la discusión sobre cuestiones urbanas, es la referencia a una “cantidad significativa de edificaciones en estado de ruina... que sirven de estímulo a las acciones ilegales de invasiones”. Con ello, el Gobierno se deslinda convenientemente de ese tipo de acciones. Además, se expresa una profesión de fe por el Estado de derecho al señalar que la ley contiene un capítulo para el procedimiento “administrativo especial”, “en garantía al debido proceso”. Como veremos más adelante, ese procedimiento constituye en realidad una drástica reducción de los derechos de los afectados por actos de autoridad, en relación con la hasta ahora vigente Ley de Expropiación.

²⁶ Dos semanas después de la aprobación de la ley, el autor de estas líneas seguía intentando comunicarse telefónicamente con la Oficina de Comunicación Social de la Asamblea, sin éxito alguno.

En forma complementaria, el boletín de la Asamblea Nacional reportó que según uno de sus impulsores, el diputado Braulio Álvarez, “...esta Ley ayudará a construir más de un millón ochocientas mil viviendas que aún hacen falta en el país”²⁷, a pesar de que la ley no incluye disposición alguna sobre acciones de vivienda.

Por su parte, las críticas al proyecto se dieron exclusivamente desde la defensa de la propiedad privada. Desde que se conoció, la organización más activa y más visible fue la Asociación de Propietarios de Inmuebles Urbanos (APIUR), que divulgó comentarios a la ley. Entre las críticas de la APIUR destacaban las siguientes:

Elimina la declaratoria de utilidad pública que por lo general debían decretar los órganos legislativos... Vulnera los principios de justo precio en la expropiación, debido a que uno de los parámetros obligatorios para establecer el precio los establece el mismo Ejecutivo nacional... Viola el derecho a la defensa, ya que establece un breve procedimiento administrativo, de una instancia, sin juicio de expropiación... Permite la custodia del inmueble antes del pago de la indemnización, por parte de “comunidades organizadas”, sin haber culminado el procedimiento administrativo, lo cual puede generar invasiones u ocupaciones ilegales²⁸.

Es interesante hacer notar que no encontramos en el espacio público manifestaciones críticas de la ley que no fuesen las de la defensa a ultranza de la propiedad privada, lo que da una idea de la polarización que existe en la vida pública venezolana de hoy. Lo que hay es un enfrentamiento directo entre dos posiciones que parecen irreconciliables: el proyecto chavista y la propiedad privada.

Vayamos ahora al contenido del proyecto enviado por el Ejecutivo, que consta de 36 artículos, divididos en cinco capítulos²⁹. El aspecto central del mismo consistía en disponer la venta forzosa de determinadas tierras. Como veremos, no estaba claro que ello sería aplicable a todas las tierras a las que se refería el proyecto. Sin embargo, en la medida en que los propietarios de la tierra estarían

²⁷ De la página web de la Asamblea Nacional, 14 de agosto de 2009, que incluyó las declaraciones del diputado, pero no el texto de la ley cuya aprobación se anunciaba.

²⁸ “APIUR rechaza la Ley de Tierras Urbanas aprobada por la Asamblea Nacional”, artículo aparecido en www.tecnojuris.com el viernes, 14 de agosto de 2009.

²⁹ Los capítulos son: I. Disposiciones generales; II. De la competencia; III. Suelos urbanos, IV. Del procedimiento, y V. Disposiciones finales.

obligados a vender sus tierras en determinados supuestos, esta figura equivalía a una expropiación. Desde luego, eso no es un problema en sí mismo, ya que es normal que el orden jurídico otorgue o reconozca a los Estados un poder expropiatorio para satisfacer necesidades públicas o sociales. Lo que habría que precisar es cuáles serían las nuevas condiciones que esta ley establecería para el ejercicio de ese poder.

De acuerdo con el proyecto, la ley sería aplicable a tres tipos de tierras:

- Las que sean “aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat” (artículo 1).
- Las ubicadas en suelos de alto riesgo para sus habitantes (artículos 14 y 15).
- Las que tengan construcciones ruinosas o de vieja data (artículo 16).

Debido a la pobre técnica legislativa con la que estaba redactado el proyecto, era difícil determinar con precisión lo que significaba cada uno de esos rubros. Cuando se trata de explicar lo que se entiende por “tierras urbanas aptas para el desarrollo de programas sociales”, el artículo 6 dice que se trata de:

(...) aquellas sin uso, ubicadas en áreas centrales y en los municipios, equipadas de servicios públicos, entre ellas:
Tierras urbanas abandonadas por sus propietarios.
Tierras urbanas sin edificar.
Cualquier otra, que así determine el Ejecutivo Nacional.

Para no referirnos a la falta de articulación de esta definición con los planes urbanos, nos limitaremos a mencionar las deficiencias más evidentes. Primero, la expresión “sin uso” puede dar al traste con el programa, si un propietario que está especulando con su tierra habilita unas canchas deportivas o improvisa una utilización cualquiera para evitar esa clasificación. Segundo, no toda la tierra que se requiere para el desarrollo urbano está en las áreas centrales de las ciudades; entre ellas y las periferias urbanas suele estar la tierra más apta para el desarrollo urbano. Tercero, la tierra apta para el desarrollo urbano no siempre está “equipada de servicios”. Como ocurre con frecuencia, la indefinición se resuelve incluyendo una cláusula abierta (la del tercer inciso) que otorga a la autoridad el privilegio de decidir si una tierra está “entre” las aptas para el desarrollo. Lo grave aquí

es que, con el uso de la expresión “entre otras”, no queda claro si las categorías numeradas del 1 al 3, para ser consideradas “aptas”, deben cumplir los requisitos de la definición que aparece al principio.

Como se ha dicho, el procedimiento más importante que establecía el proyecto era el de la enajenación forzosa de las tierras por parte de sus propietarios para programas de desarrollo urbano. En forma paralela a ese mecanismo, “(S)e establece un derecho de preferencia a favor de la República para adquirir las tierras urbanas” (artículo 17). Sin embargo, el texto era tan confuso, que ni siquiera quedaba claro que ese procedimiento fuera obligatorio para los tres tipos de tierra que regula la ley. Efectivamente, la única disposición que señalaba expresamente dicha obligación era la del artículo 16, según el cual:

Las tierras urbanas ocupadas con edificaciones que estén en ruina, con fallas de construcción, deterioradas, que superen sesenta (60) años de haberse construido, o declarados inhabitables, *deberán ser enajenadas por sus propietarios*, con la finalidad de que las mismas cumplan la función social a la que están destinadas (cursivas nuestras).

No entraremos a discutir si es razonable la política implícita en esta disposición³⁰. Lo que queremos señalar aquí es que la obligación de enajenar, que es el asunto que más críticas despertó, solo aparece en el artículo transcrito y es evidente que ahí solo se menciona a uno de los tres tipos de tierras que regula la ley. Con ello, parecerían quedar excluidos de esa obligación los propietarios las tierras sin uso y los de las tierras en suelos de alto riesgo para sus habitantes. Podría decirse que hay en el texto elementos que abonan en ese sentido. Por ejemplo, uno podría pensar que al disponerse en el artículo 18 que “las adquisiciones podrán realizarse por cualquiera de los procedimientos previstos en la ley”, lo que está haciendo este ordenamiento es remitir a la legislación aplicable en la materia y que la sola referencia a “la ley” (suponiendo que no se refiere a esa ley) refleja una voluntad de dejar intactos los ordenamientos que establecen diferentes formas de adquisición de suelo por parte del Estado.

³⁰ Es notable, en todo caso, que lo que comenzó como una legislación para incorporar tierras *sin uso* al desarrollo urbano, terminaba regulando construcciones con más de 60 años aunque no estén en ruina –acaso sea porque estas suponen un exceso de uso. No se entiende por qué un edificio, por ser viejo, no cumple una función social, pero es eso lo que establecía el texto de la iniciativa.

Por ese camino, uno podría incluso conceder que las críticas a la ley son injustas y que tiene razón el diputado Braulio Álvarez cuando se siente obligado a “desmentir” la campaña de la oposición. El problema es que el texto del proyecto estaba lleno de confusiones. Para no entrar en un análisis demasiado minucioso del asunto, basta con citar a la propia exposición de motivos:

El texto normativo propuesto prevé que los propietarios de los inmuebles, terrenos y parcelas, que se encuentren en las condiciones que se mencionan en el artículo 6³¹, están obligados a enajenarlos a favor de la República conforme al principio al (*sic*) Derecho de Preferencia.

Pero eso es falso, por mucho que lo diga la exposición de motivos, porque lo cierto es que el “texto normativo” del proyecto solo preveía la obligación de enajenar para los casos de terrenos con edificios en ruinas. Quizá nunca se sabrá si el error se cometió al redactar la exposición de motivos o al redactar el articulado del proyecto.

Hay varias cuestiones de carácter técnico que podría ser interesante discutir en torno al texto. Por ejemplo, no está claro que la existencia de un derecho de preferencia a favor de la república genere la obligación de enajenar. En la tradición de donde surge esa figura jurídica, que no es otra que la del derecho civil, una cosa es la obligación de vender a persona determinada antes que a cualquier otra (que eso es el derecho de preferencia) y otra muy distinta la obligación de vender cuando quien ostenta la propiedad no desea hacerlo. Sin embargo, dadas las condiciones actuales de funcionamiento del sistema jurídico venezolano, esa y otras cuestiones parecerían triviales.

Si el Gobierno venezolano se propusiese aplicar una ley así, como mecanismo de adquisición de suelo que sea obligatorio para los propietarios de los tres tipos de tierra regulados por la misma, estaríamos ante un escenario de ejercicio de la potestad expropiatoria bajo reglas distintas a las de la ley de la materia, esto es, la de 2002. Los cambios más importantes serían los siguientes:

- Se eliminaría la intervención del Poder Judicial en el proceso expropiatorio³².

³¹ Que, como vimos, se refiere a tierras aptas para desarrollo urbano.

³² Aunque no lo dispone explícitamente, la Ley establece un procedimiento completo sin mencionar ningún tipo de intervención judicial.

- Se introduciría un mecanismo de avalúo para la fijación del precio totalmente controlado por la Administración, como ocurre en otros países³³.
- Se autorizaría la ocupación previa de los terrenos, en supuestos distintos a los hasta ahora admitidos (artículos 30 y 31).

Hasta aquí debe quedar claro que, al menos en un tipo de tierras urbanas, el proyecto tendía a crear un mecanismo de carácter expropiatorio que no se reconocía como tal. Y eso se hacía por medio de un procedimiento bastante ingenuo, que consistía en utilizar las categorías del derecho privado, que por definición están regidas por el principio de la autonomía de la voluntad, cuando en realidad se trataba de actos de autoridad que el particular no tendría por qué aceptar en forma voluntaria. Por ejemplo, no tiene sentido hablar de *precios* cuando en realidad se trata de *indemnizaciones*, así como decir que los particulares *enajenaban* su propiedad, cuando era un órgano del Estado quien la estaba tomando para satisfacer una necesidad social o un interés público, acaso perfectamente legítima.

Existían otros tres elementos en el proyecto, tan importantes como los anteriores, que vale la pena destacar. El primero se refiere a las competencias. Es notable el hecho de que la adquisición de la tierra para programas de desarrollo urbano previstas en la ley esté centralizada en el Gobierno nacional. En lo que se refiere a los estados y los municipios, ellos simplemente "... deberán remitir al órgano o ente con competencia técnica nacional para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, las denuncias formuladas por las comunidades organizadas dentro de sus respectivas jurisdicciones" (artículo 9). Al igual que en la reforma constitucional que fue rechazada en el referéndum de 2006, los protagonistas de esta ley son "las comunidades organizadas", por un lado, y el Gobierno nacional, por el otro. En otras palabras, no hay asomo alguno de procesos de planificación articulados a un régimen democrático a nivel local que sirvan para legitimar la expropiación de tierras que se requieren para emprender programas en los centros urbanos³⁴.

En segundo lugar, y a pesar de que tanto en la exposición de motivos como en otras oportunidades los voceros del Gobierno se hayan manifestado en contra de

³³ En el artículo 20 el proyecto reproduce gran parte de la disposición relativa a avalúos de la Ley de Expropiación. Sin embargo, se añadía un nuevo criterio: "las regulaciones dictadas en la materia por el Ejecutivo Nacional".

³⁴ En el caso de Brasil, la función social de la propiedad se define en el plan urbano, que a su vez está diseñado como un ejercicio fuerte de democracia local.

las ocupaciones de tierras, la Ley dispone que “la comunidad organizada del lugar donde se encuentre ubicada la tierra urbana cuestionada actuará como custodio de las tierras en proceso y las que hayan sido declaradas sin uso, a fin de asegurar el bien de posibles invasiones”. Es difícil pensar que esa “custodia” no sea, ella misma, una ocupación.

En tercer lugar, estaba el procedimiento aplicable a “terrenos urbanos de alto riesgo”, que podrán ser declarados como

zona de emergencia, y de ser el caso, ordenará mediante acto administrativo motivado, el desalojo del área afectada, y la demolición de las construcciones, para evitar el riesgo de pérdidas humanas (artículo 14).

En un giro que va en contra de las luchas sociales por el derecho a la vivienda de las últimas décadas en muchas partes del mundo, el asunto se convierte en una política explícita de erradicación de barrios. Ordena el artículo 15:

El Ejecutivo Nacional adoptará las medidas necesarias para asegurar la sustitución de las viviendas construidas en terrenos de alto riesgo y la erradicación total o parcial de los asentamientos no controlados, y otras construcciones que interfieran con la infraestructura, equipamiento, mantenimiento y funcionamiento de los servicios públicos. Así como aquellos que no posean la permisología correspondiente emanada de las autoridades competentes en la materia.

En estas y otras disposiciones el proyecto instituye procedimientos de desalojo que violan el derecho a la vivienda, tal como ha sido definido en el derecho internacional³⁵. En este contexto, no es difícil entender que académicos y activistas venezolanos que durante décadas han trabajado a favor de los residentes de los barrios no hayan expresado su apoyo a esta que se presentaba como la ley mediante la cual se haría efectivo el derecho a la vivienda.

Con todo, lo más sorprendente de este proceso legislativo es la diferencia entre el texto del proyecto que venimos comentando y el que fue promulgado y

³⁵ El derecho a la vivienda es parte del orden jurídico internacional, desde que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 lo reconoció en su artículo 25(1). Ese derecho fue incluido en la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) del 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor en enero de 1976 y ha sido ratificada por 160 estados (véase <http://treaties.un.org>). Más recientemente, el Comité de la ONU para los DESC ha emitido los Comentarios generales 4 y 7 sobre el derecho a la vivienda en 1991 y 1997, respectivamente. Véanse COHRE (2009), Leckie (1995) y United Nations (1993, 2004 y 2008).

publicado meses después. Ciertamente, la mayor parte del texto se mantuvo intacta –incluyendo las disposiciones que prevén desalojos de barrios con el argumento del riesgo, así como la custodia de las tierras por la “comunidad organizada”. Sin embargo, la disposición que resultaba más atrevida respecto del estatuto de la propiedad privada fue directamente eliminada. En el artículo 16, la frase que disponía que las tierras “... deberán ser enajenadas por sus propietarios...” fue sustituida por otra según la cual dichas tierras “...podrán ser adquiridas por el Estado por cualquiera de los procedimientos previstos en la ley”³⁶.

Es verdad, por otra parte, que se mantiene en el artículo 17 el “derecho de preferencia a favor de la República para adquirir las tierras urbanas” y que ello hace posible un nuevo tipo de intervención estatal en el mercado inmobiliario³⁷. Sin embargo, no deja de sorprendernos el abandono de la obligación de enajenar por parte del propietario, que en el proyecto parecía ser la nueva forma que adoptaba el poder expropiatorio en el régimen venezolano. Quien algún día esté en condiciones de escribir la “historia íntima” de la Ley de Tierras Urbanas, tendrá que identificar qué actores, con qué argumentos, bajo qué condiciones, decidieron dar marcha atrás en lo que parecía la ofensiva más clara del gobierno de Chávez en materia de propiedad urbana. En particular, sería interesante saber si el golpe de timón se produjo en la Asamblea o en las oficinas del propio Presidente.

LA PRÁCTICA DE LA EXPROPIACIÓN: 2006-2009

Como vimos en la sección anterior, desde el nombre mismo de la Ley de Expropiación de 2002, se observa que el uso de esta potestad puede servir para dos tipos de propósitos: los de utilidad pública y los de interés social. Aunque esto puede resultar polémico en otros contextos, como es evidente en el caso *Kelo versus New London* en EUA, en gran parte de América Latina tiene tanta legitimidad el expropiar para crear bienes públicos como hacerlo para satisfacer necesidades propias de un sector de la sociedad particularmente vulnerable.

³⁶ Otro elemento que desapareció de la ley fue la inclusión de los inmuebles de más de 60 años que se comenta más arriba.

³⁷ Un dispositivo así existe en el derecho francés (la *preemption*). En el contexto latinoamericano, la Ley General de Asentamientos Humanos de México establece un derecho de preferencia similar que, sin embargo, prácticamente nunca ha sido utilizado.

Ahora bien, cuando vemos lo que ha ocurrido en la última década en Venezuela, nos damos cuenta de que se ha usado mucho menos para la creación de bienes públicos que para objetivos de interés social. En el contexto de una gran confusión institucional, la Alcaldía Metropolitana de Caracas promovió, entre 2006 y 2008, la expropiación de 241 inmuebles, en un contexto de alta conflictividad, que condujo a situaciones de gran indefinición, ya que los procedimientos apenas se iniciaron. Pero quizá lo más notable sea el hecho de que esas expropiaciones no parecen haber sido impulsadas desde el Gobierno nacional e incluso, como veremos, algunas han sido expresamente desautorizadas por el presidente Chávez. Dado que se trata de un contexto sumamente cambiante, es preciso aclarar que el análisis que sigue no puede sino tener un carácter provisional.

Al igual que en muchas otras grandes ciudades de América Latina, la expropiación ha sido una práctica normal en la gestión urbana venezolana desde tiempo atrás. Como en otros países, no existe información agregada sobre la incidencia de las expropiaciones, por lo que es imposible, en esta primera aproximación, contar con una imagen completa sobre el modo en que ha evolucionado la cuestión. Sin embargo, se cuenta con dos fuentes de información que nos permiten tener una idea inicial.

Por un lado, gracias al trabajo de María Emilia Pereira Colls, abogada especialista en el tema que colaboró con la empresa pública que maneja el Metro de Caracas, sabemos que entre 1987 y 2006 se expropiaron para la construcción de ese sistema de transporte 781 predios. Según ella misma, el proceso expropiatorio se daba sin mayores contratiempos y los diferendos se resolvían satisfactoriamente en los tribunales³⁸. En la última década, sin embargo, no se ha generado nueva jurisprudencia en la materia, lo que indica que el Poder Judicial ha dejado de ser un espacio para procesar los conflictos derivados de las expropiaciones. En todo caso, puede decirse que la expropiación tradicionalmente había sido utilizada como un instrumento para crear bienes públicos.

Existe, por otro lado, una fuente de información sobre el uso de la expropiación por parte del Gobierno nacional en los últimos 10 años. Se trata de una investigación del Centro de Investigaciones Económicas, que registró el “gasto público anunciado por el Gobierno” para expropiaciones. Según esa fuente, entre 2004 y

³⁸ Información proporcionada en entrevista el 14 de agosto de 2009. Véase, también, Pereira Colls (2004).

2009, el Gobierno anunció la expropiación de 22 empresas de propiedad extranjera y otras noventa expropiaciones que afectarían a varios cientos de empresas o predios de propiedad de venezolanos (CIECA, 2009). En el caso de estos últimos, la mayoría son explotaciones agropecuarias o empresas productoras de alimentos, pero también hay empresas industriales y de servicios. De las ciento doce expropiaciones que, según la misma fuente, anunció el Gobierno en esos cinco años, solo dos fueron para vivienda y una para infraestructura urbana³⁹. Hasta donde puede verse a través de esas y otras fuentes, casi la totalidad de las expropiaciones del Gobierno nacional no tienen por objeto la creación de bienes públicos; se trata más bien de convertir empresas privadas en empresas del Estado.

Antes de pasar a las expropiaciones emprendidas por la Alcaldía Metropolitana de Caracas en años recientes, es preciso introducir un elemento adicional que, al menos en el debate público, aparece íntimamente ligado con ellas. Se trata de las ocupaciones irregulares de tierras y edificios. Como en muchas otras ciudades latinoamericanas, uno de los mecanismos para la creación de barrios populares ha sido la ocupación directa (es decir, sin intervención de alguien que aparece como propietario) de predios de propiedad pública o privada (Pérez Perdomo y Nikken, 1979; Azuela, 1993). Aunque tradicionalmente esas ocupaciones han sido toleradas por el Poder Público, lo cierto es que no se ha utilizado la expropiación como mecanismo para regularizar esos asentamientos, como ha ocurrido, por ejemplo, en México.

Sin embargo, en los últimos años han aparecido dos elementos que resultan novedosos en el contexto venezolano. El primero es que se han producido ocupaciones ya no solamente de tierras baldías en la periferia, sino de edificios en zonas urbanas consolidadas: esto incluye tanto edificios viejos que se encontraban vacíos porque estaban en proceso de remodelación para ser vendidos, como edificios nuevos que son ocupados poco antes de que estén terminados (Pérez Perdomo, 2010:10). La segunda novedad es que se ha utilizado la expropiación con miras a adjudicar los edificios a grupos de personas que los han tomado por vías de hecho. Como veremos, el alcance de este último fenómeno es objeto de discusión, ya que el Gobierno suele negar que esté apoyando las ocupaciones de tierras y edificios.

³⁹ Según otra fuente, Canova González et al., “el Estado venezolano... ha adquirido coactivamente alrededor de medio millar de inmuebles, empresas o industrias que pertenecían al sector privado”, en una política que “... se inició, de manera definitiva, en el año 2005” (p. 111).

En ese contexto, lo más relevante de los últimos años ha sido el inicio de procedimientos expropiatorios por la Alcaldía Metropolitana entre 2006 y 2008, en relación con 241 edificios que comprenden varios miles de viviendas. De esos 241 edificios, 188 estaban ocupados por inquilinos (que serían los beneficiarios de las expropiaciones) y 53 estaban vacíos (casi todos ellos fueron tomados por la Alcaldía a través de la policía –un número indeterminado de ellos había sido ocupado previamente por grupos afines al chavismo). A fines de 2008 cesaron las acciones expropiatorias, ya que en las elecciones municipales resultó triunfante un candidato de la oposición, Antonio Ledezma. Por ello, es difícil saber si las expropiaciones que se dieron en ese lapso son el anuncio de una política de expropiaciones urbanísticas de larga duración o se trata un episodio protagonizado por un Gobierno metropolitano en condiciones muy particulares que no necesariamente se producirán en el futuro. En cualquier caso, estamos ante el bloque de expropiaciones urbanísticas más notable de los últimos diez años.

Las decisiones de expropiar inmuebles por parte del Cabildo Metropolitano se anunciaban por medio de acuerdos publicados en la *Gaceta Metropolitana*⁴⁰. A su vez, dichas expropiaciones estaban previstas en tres proyectos que también fueron anunciados oficialmente. Ellos son:

- “Dotación de viviendas para las familias que habitan en condición de arrendatarios en inmuebles ubicados en el área metropolitana de Caracas”⁴¹. Se aclara que se trata de inmuebles “donde habitan familias por más de diez (10) años en condición de arrendatarios, que han visto imposibilitadas para acceder a la propiedad de esos inmuebles”. Al amparo de este proyecto se expropiaron 188 edificios.
- “Provisión de viviendas para las familias afectadas por el fenómeno climático ocurrido recientemente en el Distrito Metropolitano de Caracas”.
- “Dotación de viviendas para los habitantes del Distrito Metropolitano de Caracas”⁴². Al amparo de estas dos últimas causas de utilidad pública se expropiaron los otros 53 inmuebles.

⁴⁰ Se trata de, aproximadamente, 35 publicaciones distintas de la *Gaceta Metropolitana*.

⁴¹ Acuerdo aprobado por el Cabildo Metropolitano de Caracas, 23/02/06.

⁴² Acuerdo N° 01-2006, del 5 de enero de 2006, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Metropolitano de Caracas* N° 0048 extraordinario de la misma fecha.

Lo anterior significa que las acciones expropiatorias no aparecían totalmente desprovistas de argumentos de justicia social, en ocasiones, incluso, claramente articulados. Paralelamente, era notable la violencia verbal del discurso del alcalde Juan Barreto hacia los propietarios afectados.

También vale la pena hacer notar que, en contraste con las expropiaciones que ocurren en el medio rural que, como vimos en el apartado anterior, suelen negar que se trata de expropiaciones mediante la adopción del mecanismo de “rescates” de tierras de propiedad pública, las del alcalde Barreto, tal como aparecían publicadas en la *Gaceta Metropolitana*, asumían su carácter de procedimientos expropiatorios. No obstante, hasta donde se sabe ninguno de los procedimientos avanzó más allá de su anuncio en la *Gaceta Metropolitana*. Así, más que producir los efectos jurídicos propios de una expropiación hecha conforme a la ley, los decretos surtieron efectos políticos mucho más difíciles de precisar, pero que seguramente consistieron en un cambio en las expectativas de los actores (propietarios y no propietarios) sobre sus respectivas situaciones.

En agosto de 2006 se produjo un incidente interesante. Las expropiaciones que se publicaron en la *Gaceta* el día 24 de ese mes no se referían a algún edificio cualquiera, sino nada menos que a los dos campos de golf más conspicuos de Caracas. Nada más emblemático de una situación revolucionaria que rescatar de las élites un espacio como ese para destinarlo a proyectos de vivienda popular⁴³. Pues bien, cuatro días después de la publicación de ese decreto, la Presidencia de la República se deslindó públicamente de las acciones del alcalde Barreto y en un boletín de prensa dejó claro que:

(...) el gobierno nacional no comparte las medidas de expropiación decretadas el pasado martes por la Alcaldía Mayor, indicando que estos podrían lesionar y afectar normas constitucionales de la República.

Lo más sorprendente del deslinde presidencial es que recurre a los mismos argumentos de los defensores de la propiedad privada. Entre otras cosas, proclama que

⁴³ Por cierto, ni siquiera se necesita un gobierno de izquierda para emprender una acción de esa naturaleza. Unos años atrás, el alcalde Peñaloza de Bogotá emprendió la expropiación de una cancha de polo para convertirla en parque público y dar paso a una importante vialidad.

(...) bajo ningún concepto [el gobierno] acepta que el derecho de propiedad, tal y como está concebido en la Constitución vigente, resulte de alguna manera vulnerado [y que] la seguridad jurídica debe existir para todos los ciudadanos sin discriminación alguna.

Nótese el contraste entre ese comunicado y las advertencias que el presidente Chávez hizo a Lorenzo Mendoza, propietario del grupo industrial La Polar en marzo de 2009:

Si él sigue agrediendo al gobierno... por más Mendoza que sea, por más sangre azul que sea, le voy a quitar todo a la Polar. Se la expropio... Si sigues “mamando gallo” te voy a quitar... hasta la última planta que tienes, ya te lo estoy advirtiendo, Mendoza (citado en Canova González et al., 2009:238).

En la desautorización de las expropiaciones de Barreto seguramente hay una historia cortesana –algo habrá ocurrido en la relación entre el alcalde y Hugo Chávez o su círculo más cercano. Pero el mensaje bien puede leerse de otra manera: si algún día se va a expropiar algo tan emblemático como esos campos de golf, el protagonista no será un alcalde sino el Presidente de la República.

En todo caso, es posible que haya sido esa intervención presidencial lo que determinó que los decretos que afectaban los clubes de golf hayan estado entre los pocos que fueron anulados (así haya sido provisionalmente) por los jueces que conocieron la causa.

Para cerrar con el incidente de los clubes de golf, vale la pena hacer notar que, a pesar de la reprimenda presidencial, el alcalde continuó con las expropiaciones durante más de un año.

En el espacio público, el oponente principal de las expropiaciones del alcalde Barreto ha sido la APIUR, que –como hemos dicho– fue creada en 2003 a partir de las ocupaciones de tierras, que en ese año habían ido en aumento y que es, sin duda, la organización de defensa de la propiedad privada más presente en los medios de comunicación. Según su dirigente, no solo no se ha pagado la indemnización a los propietarios en ninguno de los 188 edificios expropiados a favor de los inquilinos, sino que estos últimos tampoco han recibido la adjudicación prometida. Además,

de los 53 edificios expropiados que se encontraban vacíos, “solo 12 fueron indemnizados y ninguno ha sido restituido a su propietario”⁴⁴.

Gran parte de la información que maneja APIUR ha sido confirmada por la Procuraduría Metropolitana⁴⁵, y aun así es difícil tener una idea precisa del estado actual de los procedimientos. Por un lado, se sabe que en 26 casos los propietarios afectados suscribieron “acuerdos amigables” aceptando vender sus edificios –desoyendo, por cierto, los consejos de APIUR. También se sabe que en algunos casos (“pocos”, según la misma asociación) los tribunales otorgaron cierta protección a los propietarios en juicios de nulidad. Sin embargo, las autoridades municipales no proporcionan suficiente información sobre dichos procedimientos como para tener una idea de si están avanzando y en qué sentido⁴⁶.

Los argumentos jurídicos que han hecho valer tanto la APIUR como otros comentaristas son múltiples y, naturalmente, no todos son igualmente convincentes⁴⁷. Estaría fuera de toda proporción emprender aquí el análisis de todos los aspectos jurídicos de las 241 expropiaciones. Alguien podría decir que todos (o casi todos) los argumentos de la oposición son discutibles, e incluso que algunas de las violaciones más flagrantes podrían ser subsanadas y quedar en la historia como simples retrasos en el cumplimiento de obligaciones gubernamentales. También se podría alegar que, cuando menos, estas no eran expropiaciones disfrazadas de otra cosa, como las que promueve el Gobierno nacional en el mundo rural. Un hecho de carácter político (el que su partido haya perdido las elecciones para la Alcaldía Metropolitana) les ha impedido llevar adelante los procedimientos y la administración actual lo que hace es bloquearlos. Pero lo cierto es que no hay indicio alguno que indique la voluntad del alcalde Barreto por llevar adelante los procesos en los términos de la ley.

⁴⁴ Roberto Orta, comunicación personal.

⁴⁵ En un escrito fechado el 15 de junio de 2008, dirigido a la APIUR por el procurador metropolitano, Juan Manuel Vadell González, confirma las cifras manejadas por la organización y, de ese modo, reconoce que una parte de los edificios expropiados son los que habían sido invadidos por grupos afines al chavismo.

⁴⁶ A pesar del apoyo que prestó el doctor José Alfredo Canelón de la Dirección contra los Desalojos Arbitrarios, 8 de septiembre de 2009, él mismo nos comunicó que la información sobre los procedimientos sobre expropiación eran “material confidencial”.

⁴⁷ Los más importantes son: que la Alcaldía Metropolitana carece de atribuciones para emprender esas expropiaciones, que no intervino el Poder Judicial, que no se pagaron indemnizaciones y que se ordenaron ocupaciones previas de manera injustificada.

Por otro lado, no cabe duda de que los procedimientos expropiatorios que inició la Alcaldía Metropolitana entre 2006 y 2008 crearon una situación extremadamente conflictiva: no es difícil imaginar que generaron en inquilinos y otros ocupantes de edificios la expectativa de convertirse en propietarios de los mismos, sin que se haya garantizado la existencia de los fondos públicos necesarios para cubrir las indemnizaciones correspondientes. De una manera más general, al intervenir de esa manera en un mercado que va a seguir funcionando (porque la revolución todavía no se propone su abolición) se corre el riesgo hacer más escasos los productos que en él circulan.

Es evidente, en todo caso, que en el plano jurídico los decretos son extremadamente débiles. El problema es que el Poder Judicial no parece dispuesto a actuar en consecuencia. De hecho, los abogados que pudimos entrevistar coincidieron en que las posibilidades de obtener protección judicial en contra de las expropiaciones son tan bajas que los mismos propietarios se muestran renuentes a acudir a la justicia para obtener una indemnización adecuada o la recuperación de sus propiedades.

No obstante, conviene asomarse a lo que ocurre en ese pequeño margen, ya que, como veremos, muestra algunos de los rasgos de la cultura jurídica imperante. Uno de los hechos dignos de mencionar a este respecto es la iniciativa que, en materia de desalojos, ha emprendido la municipalidad central del área metropolitana de Caracas, es decir, la de Libertador, leal al chavismo, ante la derrota electoral de la Alcaldía Metropolitana a fines de 2008. En marzo de 2009, el alcalde (ni siquiera el Cabildo) promulgó el Decreto N° 31,

(...) mediante el cual se protege el derecho humano a una vivienda y hábitat adecuados de todas las personas y familias que habitan el Municipio Autónomo de Libertador del Distrito Capital, especialmente de quienes se encuentran en situación de discriminación, vulnerabilidad o marginación, como se indica.

Apelando a “la familia como asociación natural de la sociedad”, al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales de la ONU, así como a la Observación General número 17 de 1997 sobre desalojos forzados, el decreto expresa el compromiso de la autoridad municipal para impedir los desalojos. Al final de cuentas, se trata de algo muy simple: no prestar el apoyo de la fuerza pública municipal para la realización de desalojos que pudiese ordenar

una autoridad judicial. Pero el asunto es enmarcado en algo más grande, ya que se declara al municipio Libertador “libre de desalojos arbitrarios”,

(...) entendiéndose por estos: aquellos en los cuales se contravengan normas constitucionales o legales aplicables, se incumplan los procesos judiciales o administrativos correspondientes o se empleare la fuerza pública de forma ilegítima o desproporcionada (artículo séptimo).

Para cualquier jurista, resulta innecesario reiterar que los actos violatorios de la Constitución son antijurídicos. Pero la clave aquí está en que, a partir de esa declaración, la autoridad local se erige a sí misma en guardián de la Constitución. En adelante, los desalojos “procederán únicamente en los casos en los que exista autorización expresa del Alcalde” (artículo 9).

Mediante este decreto el alcalde se otorga a sí mismo tanto funciones jurisdiccionales como legislativas. Se erige en juez en la medida en que va a decidir si las órdenes judiciales de desalojo están conformes con la Constitución y las leyes. Y también se erige en legislador (sin siquiera hacer intervenir a la Asamblea Municipal) al expedir una declaratoria de utilidad pública, ya no digamos sobre un caso, sino sobre toda una materia⁴⁸. Todo eso a partir de una condición circunstancial pero definitiva del Poder Local: el control que ejerce sobre la Policía Municipal, que tiene la fuerza (física, se entiende) para realizar o impedir un desalojo.

El decreto resulta interesante por dos razones. Primero, porque parecería contradecir las versiones sobre el sometimiento del Poder Judicial. Da la impresión de que existe toda una oleada de órdenes de desalojo (que no pueden provenir más que de los jueces) contra los ocupantes de edificios, frente a las cuales los gobiernos que han impulsado las expropiaciones tienen que armarse con su respectivo arsenal jurídico. Las fuentes que consultamos nos dicen que no es así, es decir, que no existe tal oleada de órdenes judiciales de desalojo. Pero de paso señalan la existencia de situaciones más penosas aún: siempre es posible sobornar a un grupo de policías para que, desacatando el decreto del alcalde, “colaboren” en la realización de un desalojo⁴⁹.

⁴⁸ En su artículo tercero, el decreto “Declara de interés público general, social y colectivo... toda la materia relacionada con la vivienda y el hábitat en la Ciudad de Caracas incluyendo los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda”.

⁴⁹ El asunto podría llamar la atención de los teóricos del derecho: un desalojo realizado en esas condiciones (es decir, acatando una orden judicial y al mismo tiempo desacatando un decreto municipal que parece ser

Segundo, el decreto es interesante porque muestra lo que parece ser un rasgo de la cultura jurídica de la llamada Revolución Bolivariana: por un lado se recurre a los ordenamientos más avanzados del derecho internacional, como los relativos al derecho a la vivienda y contra los desalojos arbitrarios, que suponen un orden estatal acotado respecto de la esfera de los gobernados, pero al mismo tiempo se pasan por alto las restricciones más elementales del régimen desde el que se actúa. El órgano que expide la norma (un alcalde) se define a sí mismo nada menos que como el guardián de la Constitución. Es un órgano que no se reconoce a sí mismo como producto de un orden jurídico, sino como fuente del mismo, acaso como encarnación de la soberanía popular. Al mismo tiempo, como hemos visto, se promueve una ley como la de tierras urbanas, que permite los desalojos cuando son promovidos por el Estado nacional, sin consideración alguna de los ordenamientos internacionales en materia de derecho a la vivienda.

REFLEXIONES FINALES SIN UNA CONCLUSIÓN

Parece evidente, entonces, que en el chavismo no hay una idea claramente dominante acerca de la propiedad privada en el medio urbano. Cuando el asunto no es muy complicado, se sigue la tradición de la función social de la propiedad, que ha estado presente en el constitucionalismo latinoamericano desde hace casi un siglo⁵⁰. Otras veces se hace profesión de fe sobre la inviolabilidad de la propiedad privada, y otras más se recurre al mecanismo de la negación que, como vimos, caracteriza a la política agraria, en el sentido de afirmar que lo que hay son ocupaciones irregulares de propiedades de la nación. Esta postura fue llevada al ámbito urbano por candidatos del PSUV a diversas alcaldías en el área de Caracas⁵¹.

El mismo alcalde Barreto un día declaraba que “las personas que no respetan la propiedad privada se llaman ladrones” (respondiendo a la prensa sobre el tema de las ocupaciones de tierras y edificios) y otro día decía que “la tierra no puede

ilegal) ¿es legal? El asunto no es irrelevante, sobre todo si se cree que esto se da en el contexto de un Estado de derecho.

⁵⁰ Tal es el caso de la sentencia 1178, de agosto de 2009, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

⁵¹ Fue el caso de Jorge Rodríguez, quien ganó la alcaldía de Libertador, y de Aristóbulo Istúriz, que perdió la Metropolitana.

ser privatizada, somos de la tierra, pertenecemos a la tierra, la tierra no puede pertenecer a nadie”⁵².

Lo anterior ocurre dentro del horizonte cultural del chavismo, pero no puede decirse que fuera de él impere una doctrina coherente y generalizada sobre la propiedad privada. En diferentes sectores de la sociedad circula una gran diversidad de ideas al respecto. No nos referimos al hecho, por demás predecible, de que, por una parte, actores como los agrupados en APIUR defiendan la propiedad privada en una tesitura liberal clásica, y a que por otra parte se escuchen otras voces, desde la izquierda, que se deslindan del chavismo con argumentos diferentes⁵³. Más bien nos referimos a lo que parece ser una cierta dificultad para articular un discurso sobre la propiedad privada que resulte aceptable para amplios sectores del público.

Un primer indicio de lo anterior lo constituye la timidez con la que el candidato triunfante de la oposición, el alcalde metropolitano Antonio Ledezma, ha tratado el tema de los procesos expropiatorios que inició su antecesor. No solo no ha iniciado gestiones abiertamente dirigidas a revertir dichos procesos⁵⁴, diez meses después de su triunfo, ni siquiera había concedido una audiencia a los dirigentes de APIUR. El más activo de estos últimos, Roberto Orta, lamenta que “los partidos no defienden abiertamente la propiedad privada... [ya que] piensan que el tema de la propiedad no es popular”⁵⁵. Si eso fuese en alguna medida cierto, la investigación social tendría que preguntarse: ¿dónde radica entonces la legitimidad social de esa institución, si apelar a ella no es “popular”?

Un segundo indicio, que tiene más que ver con una esfera pública global que con la nacional, es el último reporte de Human Rights Watch sobre los derechos humanos en la década del chavismo. Acaso respondiendo al mismo síndrome, el reporte se concentra en las violaciones a los derechos humanos en materia sindical y no menciona jamás el tema de las expropiaciones (Human Rights Watch, 2008). Deliberadamente o no, una ONG con oficinas en la quinta avenida de Manhattan

⁵² Discurso del alcalde Barreto en la instalación del “Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas”, 22 de junio de 2006.

⁵³ Entre otros, véase la crítica de Alfredo Roffé, uno de los especialistas urbanos que, después de una larga trayectoria a favor de los sectores populares, han abandonado las filas del chavismo (Roffé, 2009).

⁵⁴ Escribimos esto en diciembre de 2009. Acaso esto pueda atribuirse a que la Alcaldía Metropolitana perdió sus competencias después del triunfo de Ledezma, con la promulgación de la Ley de Distrito Capital que las transfirió al Jefe del Distrito Capital designado por el Presidente de la República.

⁵⁵ Entrevista con Roberto Orta, 19 de agosto de 2009.

ha decidido evitar un tema polémico para no exponerse a una crítica desde la izquierda.

Evidentemente, no estamos tratando de argumentar, desde una perspectiva normativa, que los partidos políticos o las ONG *deberían* levantar el tema de la propiedad privada; más bien estamos planteando la conjetura de que si no lo hacen es porque el tema no goza de una legitimidad tan evidente en eso que se suele llamar “la sociedad en su conjunto”. En otras palabras, lo que estamos planteando es un problema de investigación que es central para entender el significado social de la propiedad en Caracas y, por extensión, en las ciudades latinoamericanas. Se trata nada menos que de entender los fundamentos culturales de la propiedad privada tal como existen en la sociedad.

Una exploración a fondo de los discursos que circulan en Venezuela sobre la propiedad en el medio urbano nos lleva a registrar cuestiones tan diversas y aparentemente excéntricas como la creencia de los *okupas* caraqueños de ser los únicos de la ciudad⁵⁶; la referencia a llamados divinos a ocupar edificios⁵⁷ e incluso el carácter mesiánico que a veces se atribuye al propio Chávez por algunos de sus seguidores⁵⁸. Por absurdo que todo esto parezca, reconocer esa diversidad tiene que ser el punto de partida de una reconstrucción socioantropológica de los fundamentos culturales de la propiedad, sobre todo ante un panorama en el que, por ahora, no queda claro cuáles son los referentes sociales ampliamente compartidos en torno a esta institución. Creemos que al observar la práctica de la expropiación y las reacciones que ella desata podremos encontrar una respuesta.

BIBLIOGRAFÍA

ANTILLANO, A. (2005). “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los comités de tierras urbanas”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.11, nº 3, sept.-dic., pp. 205-218.

⁵⁶ En el *blog* denominado Anarcopunknoticias.blogspot.com se reconoce que “existen espacios que han sido tomados por las personas pero nunca con las “banderas” de autonomía, autogestión, apoyo mutuo y libertad”.

⁵⁷ Ese es el argumento que encontró el antropólogo Rafael Sánchez en la dirigencia de un grupo de pentecostales que ocuparon un edificio en Caracas (Sánchez, 2008).

⁵⁸ En un programa de televisión, después de decir “... yo sí convoco y llamo al pueblo a que tome los edificios que estén vacíos”, la dirigente chavista Lina Ron recordó que “el presidente Chávez es el Mesías de este pueblo, el hombre más bueno, más noble, más justo... que a Chávez lo trajo Dios y... que no hay nada que hacer”. El video se puede consultar en *youtube* bajo: “Lina Ron llama a invadir edificios 25-11-03”.

APIUR (2009). Escrito dirigido al ciudadano Antonio Ledezma Díaz, alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, y al ciudadano procurador metropolitano doctor Ruben Ortiz.

AZPÚRUA, C.J. (2007). *La Marqueseña. Mito y realidad*. Caracas: libros de El Nacional.

AZUELA, A. (1993). “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización de América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, n° 3, julio-septiembre.

AZUELA, A. (2009). “The use of eminent domain in São Paulo, Bogotá and Mexico City” en Ingram, G.K. y Y-H Hong (coords.), *Property rights and land policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

AZUELA, A. y HERRERA, C. (2009). “Taking land around the world”, en Lall, S.V.M. Freire, B. Yuen, R. Rajack y J.J. Helluin, eds. *Urban land markets. improving land management for succesful urbanization*. Washington: Springer, 2008.

AZUELA, A., HERRERA, C. y SAAVEDRA, C. (2009). “La expropiación y las transformaciones del Estado”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, n° 3, julio-septiembre.

BREWER CARÍAS, A.R. (2009). “La demolición del Estado de derecho en Venezuela”, en *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n° 6, pp. 52-6. Madrid: Editorial Iustel.

CANOVA GONZÁLEZ, A. (2009). *La realidad del contencioso-administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político-Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo.

CANOVA GONZÁLEZ, A., HERRERA ORELLANA, L.A. y ANZOLA SPADARO, K. (2009). *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo-Universidad Católica Andrés Bello.

CARBONELL, M. (Ed.). (2007). *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. México: Editorial Trotta-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

CIECA. (2009). Gasto público anunciado por el Gobierno de Venezuela en expropiaciones. Caracas: Centro de Investigaciones Económicas en www.accesoalajusticia.org/documentos/getbindata.php?dcfid=229. Último acceso, 1° de marzo de 2010.

COHRE. (2009). *Forced evictions, violations of human rights 2007-2008. Global survey on forced evictions No. 11*. Geneva, Switzerland: Centre on Housing Rights and Evictions.

DE VARELA, I. (Ed.). *Seguridad jurídica y propiedad de la tierra*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

DUQUE CORREDOR, R. (2003). “Presentación” a Lunar Ortega, Ml. 2003. *Observaciones a la Ley de Expropiación*. Caracas: Mobilibros.

DUQUE CORREDOR, R. (2006). “Los requisitos de validez de denuncias de tierras incultas u ociosas, de los procedimientos de determinación de latifundios y de las medidas de aseguramiento en los procedimientos de rescate de tierras públicas”, en de Varela, I. (Ed.), *Seguridad jurídica y propiedad de la tierra*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

GÓMEZ R., C.E. (2006). “Algunos aspectos constitucionales en materia de intervención u ocupación de tierras rurales”, en de Varela, Irene (Ed.), *Seguridad jurídica y propiedad de la tierra*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

HERMES, G., KAZANCIGIL, A. y PRUD’HOMME, J-F. (Eds.). 2005. *La gouvernance. Un concept et ses applications*. París: Karthala.

HUMAN RIGHTS WATCH. (2008). *Una década de Chávez. Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*. Nueva York-Bruselas: Human Rights Watch.

JACOBS, H. (2007). “Social conflict over property rights”. *Land Lines* 19(2): 14-19.

LECKIE, S. (1995). *When push comes to shove: Forced evictions and human rights*. Geneva: Habitat International Coalition.

LOMNITZ, C. y SÁNCHEZ, R. (2009). “Antisemitismo bolivariano”. *Nexos*, n° 380, agosto.

LOPES DOS-SANTOS, C. (2007). *Novas perspectivas do instrumento da desapropiacao: a incorporacao de princípios urbanísticos e ambientais*. São Paulo: Tesis de doctorado, Universidad de São Paulo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

LOVERA DE SOLA, I. (2006). “Mensaje de datos en la legislación y jurisprudencia venezolana y sus consecuencias en el ejercicio de los derechos ciudadanos”. *Revista de Derecho Público*, n° 100 (edición especial a los 100 números de la revista).

LOVERA DE SOLA, I. (2007). “La reforma constitucional y su impacto sobre el Contrato de Arrendamiento”. *Revista de Derecho Público*, n° 112, octubre-diciembre.

LUNAR ORTEGA, M. (2003). *Observaciones a la Ley de Expropiación*. Caracas: Mobilibros.

MARICATO, E. (2000a). *The price of land expropriations. Limits to public policy in the areas of housing, environment and transportation in São Paulo*. Lincoln Institute Research Paper.

MARICATO, E. (Ed.) (2000b). *Urban land and social policies: Acquisition and expropriation*. Cambridge, Mass: Lincoln Institute Research Report.

OYHANDY, A. (2010). *La expropiación como herramienta de las políticas urbanas en la Argentina. El caso de la provincia de Buenos Aires. (1983-2006)*. Cambridge: Informe Lincoln Institute of Land Policy.

PEREIRA COLLS, M.E. (2004). *La indemnización en expropiación por causa de utilidad pública o social*. Caracas: Sociedad de Ingeniería de Tasación de Venezuela (mimeo).

PÉREZ PERDOMO, R. (2010). *Derecho y cultura jurídica en Venezuela en tiempos de revolución (1999-2009)*. Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.

PÉREZ PERDOMO, R. y NIKKEN, P. (1979). *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*. Caracas: Fondo de Cultura Económica y Universidad Central de Venezuela.

ROFFÉ, A., LÓPEZ, A. y HERNÁNDEZ, H. (2009). “Invasiones y revoluciones”. *Últimas Noticias*, jueves 13 de agosto.

RONDÓN DE SANSÓ, H. (2006). *Análisis de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Constitucional. Una ley fuera de contexto*. Caracas: edición de la autora.

SAAVEDRA, C. (2006). Perspectiva política sobre las expropiaciones con propósitos urbanos: el debate en la prensa mexicana sobre seis casos. Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.

SÁNCHEZ, R. (2008). “Seized by the spirit: The mystical Foundation of Squatting Among Pentecostals in Caracas (Venezuela) Today”, *Public Culture*, vol. 20, n° 2, Spring.

UNITED NATIONS. (1993). Commission on Human Rights. Resolution 1993/77: forced evictions, adopted on 10 March.

UNITED NATIONS. (2004). Commission on Human Rights. Resolution 2004/28: prohibition of forced evictions, adopted on 16 April.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. (2008). Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, note by the Secretary General, A/63/275, 13 August 2008.