

## LA EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN VENEZUELA\*

Por Allan-R. BREWER-CARÍAS  
Profesor de derecho administrativo  
de la Universidad Central de  
Venezuela

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La propiedad como garantía constitucional.* III. *Las limitaciones a la propiedad. A. Las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. B. Las restricciones al derecho de propiedad.* IV. *Las limitaciones a la apropiabilidad de bienes.* V. *Conclusión.*

### I. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo es, sin duda, la rama del derecho que está más vinculada a la historia política y económica de los países. Por ello, la evolución del derecho administrativo en cualquier sistema jurídico muestra la evolución política del mismo.

Esa evolución, en todo caso, puede decirse que siempre ha girado en torno a dos extremos entre los cuales se mueve esta rama del derecho: por una parte, la regulación del instrumento de la acción política del Estado: la administración pública, sus potestades, prerrogativas y privilegios; y por otra; la protección de los particulares o administrados frente a la acción cada vez más creciente de aquélla. Entre estos dos extremos, prerrogativas de la administración pública y derechos de los administrados, está toda la esencia del derecho administrativo.

La evolución del derecho administrativo en América Latina en los últimos setenta y cinco años nos muestra, entonces, toda una gama de regulaciones que inciden en esos dos extremos: poderes, potestades, privilegios y prerrogativas de la administración públi-

\* Este trabajo es la primera parte de dos que constituyen la ponencia presentada por el autor al Coloquio Internacional sobre 75 Años de Evolución Jurídica en el Mundo, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en la ciudad de México, en el mes de septiembre de 1976. La segunda parte de este trabajo será publicado en el siguiente número de esta serie de estudios.

ca, establecidas en forma creciente en virtud del proceso de intervención estatal en las actividades económicas y sociales, por una parte, y, por la otra, limitación de los derechos del individuo, pero también consagración de mecanismos de protección frente a las acciones estatales.

Esta evolución del derecho administrativo en los últimos setenta y cinco años, para estudiarla cabalmente en América Latina, exigiría no sólo un estudio histórico-político-económico de nuestros países, sino además el análisis de una gama extraordinariamente variada de regulaciones y acciones del Estado. Ello, sin duda, rebasa el objetivo de esta ponencia. Al contrario, hemos pensado que una de las mejores formas de apreciar la referida evolución, es mediante el análisis de la situación de dos derechos tradicionales de los individuos: el derecho de propiedad y el derecho a la libertad económica. De ello podremos apreciar cómo en los últimos setenta y cinco años se pasa de una consagración absoluta de esos derechos a la situación actual: consagración, pero sometida a tantas limitaciones que muy lejos está la fórmula absoluta de antaño; y bajo el otro ángulo, cómo se pasa de un abstencionismo casi absoluto del Estado en el campo económico a una intervención creciente y envolvente del mismo como lo muestra la realidad actual.

El derecho administrativo, en la actualidad, es el derecho de la intervención del Estado en la vida económica y social; es el derecho de las limitaciones y regulaciones a los derechos individuales, a los derechos económicos, a los derechos sociales y a los derechos políticos de los administrados, y es el derecho de la protección de éstos frente a las acciones del Estado, además de ser el derecho relativo a la administración pública, su organización y funcionamiento. Hace setenta y cinco años, era sólo esto último. He allí los extremos de la evolución que intentaremos exponer a través del análisis en el derecho administrativo venezolano, de la evolución del derecho de propiedad y de la libertad económica.

## II. LA PROPIEDAD COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

Desde el punto de vista histórico, el análisis del régimen constitucional y administrativo de la propiedad en Venezuela, nos muestra cuatro grandes etapas que en términos generales pueden distinguirse en toda América Latina: Dos etapas, la primera de 1811 a 1864 y la segunda de 1864 a 1914, nos muestran la propiedad como un derecho absoluto, aun cuando en la segunda comienzan a admitir restricciones legalmente establecidas. Las otras dos etapas,

de 1914 a 1947 y de 1947 a la actualidad, nos muestran la propiedad cómo un derecho limitado, y a partir de 1947, esas limitaciones se engloban dentro de la noción amplia de la función social, que la propiedad debe cumplir.

Intentaremos hacer una revisión de estas cuatro etapas, no sólo a través de los textos constitucionales, sino también, de las regulaciones de los Códigos Civiles y de las interpretaciones jurisprudenciales dadas por la Corte Suprema de Justicia sobre las limitaciones a la propiedad.

#### PRIMERA ETAPA: 1811 A 1864

Las primeras formulaciones constitucionales sobre la propiedad están en las Constituciones de 1811 y 1819, en los siguientes términos:

##### Constitución de 1811:

Artículo 142. El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos.

Artículo 155. La propiedad es el derecho que cada uno tiene a gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo e industria.

##### Constitución de 1819:

Artículo 12 del título I, sección primera: La propiedad es el derecho de gozar y disponer *libremente* de sus bienes y del fruto de sus talentos, industria o trabajo.

Artículo 15 del título I, sección primera: Nadie puede ser privado de su propiedad, cualquiera que sea, sino *con su consentimiento*, a menos que la *necesidad pública o la utilidad general probada legalmente lo exijan*. En estos casos la condición de una justa *indemnización* debe presuponerse.

La fórmula de la Constitución de 1819 marca, sin duda, la orientación general de la propiedad como derecho absoluto, es decir, como derecho a gozar y disponer *libremente* de los bienes; pero como derecho que podría ser tomado por el Estado por razones legales de *necesidad pública o utilidad pública*, mediando justa indemnización. En las Constituciones de 1821 y 1830, se admitió también la posibilidad de que la propiedad fuera tomada por el

Estado, pero para aplicarla a *usos públicos*, mediando justa compensación, y por acto legislativo.

Dichos textos establecieron lo siguiente:

Constitución de 1821:

Artículo 177. Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad *ni ésta será aplicada a usos públicos* sin su propio consentimiento o el del Cuerpo Legislativo. Cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.

Constitución de 1830:

Artículo 208. Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad ni será aplicada a ningún *uso público* sin su consentimiento o el del Congreso. Cuando el interés común legalmente comprobado así lo exija, debe presuponerse siempre una justa compensación.

Debe destacarse además, que la Constitución de 1830 estableció por primera vez la abolición de toda confiscación de bienes (artículo 206), con lo cual se puso término a las confiscaciones militares de bienes y propiedades que tuvieron lugar durante las guerras de independencia.

En la Constitución de 1857 la fórmula anterior fue ligeramente modificada: se declaró inviolable la propiedad y se admitió que sólo por causa de interés público podía el Congreso obligar a enajenar la propiedad, previa justa indemnización, en los términos siguientes:

Constitución de 1857:

Artículo 108. La propiedad es *inviolable*, y sólo *por causa de interés público legalmente comprobado*, puede el Congreso obligar a un venezolano a enajenarla, previa justa indemnización.

Esta Constitución de 1857, repitió por otra parte, la prohibición de la confiscación de bienes (artículo 109) y recogió el principio de la abolición de la esclavitud que había sido decretada legalmente en 1854 en los siguientes términos:

Constitución de 1857:

Artículo 99. Jamás podrá restablecerse la esclavitud en Venezuela.

Una última innovación de importancia de esta Constitución de 1857, aun cuando su duración fue bastante efímera, fue la consagración de la propiedad intelectual e industrial, en los siguientes términos:

#### Constitución de 1857:

Artículo 123. Todo inventor tendrá la propiedad de su descubrimiento y de sus producciones. La ley le asignará un privilegio temporal o dispondrá de manera de resarcirle de la pérdida que tenga en caso de que se creyere útil su publicación.

La Constitución de 1858 volvió a la fórmula de la Constitución de 1830, ya señalada; sin embargo, recogió la fórmula de abolición de la esclavitud del texto de 1857, ampliándolo en los siguientes términos:

#### Constitución de 1858:

Artículo 13. Queda para siempre abolida la esclavitud en Venezuela y se declaran libres todos los esclavos que pisen su territorio.

En 1860, bajo la vigencia de la Constitución de 1858, se dictó por primera vez una ley "que determina los casos en que puede tomarse la propiedad particular para uso público", siguiendo la terminología constitucional, y se precisó que ello procedería en los casos de necesidad o utilidad públicas (artículo 1). La necesidad pública sólo tenía lugar en tiempo de guerra y la utilidad pública se podía estimar o apreciar por el Congreso. La indemnización al propietario procedía en todo caso, aun cuando necesariamente debía ser previa al uso público de la propiedad, en caso de utilidad pública. Esta ley fue reformada en 1863 y, aun cuando siguió la misma orientación que la de 1860, precisó el procedimiento a seguir en cada caso.

Por último puede decirse que el Código Civil de 1862, de vigencia efímera debido a las guerras federales, recogió toda la evolución anterior sobre el derecho de propiedad, al establecer lo siguiente:

#### Código Civil de 1862:

Artículo 1 del título II, ley I: El dominio (que se llama también propiedad), es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno.

## SEGUNDA ETAPA: 1864 A 1914

A partir de la Constitución de 1864, se consagra expresamente a la propiedad como una de las garantías constitucionales en los siguientes términos:

### Constitución de 1864:

Artículo 14. La Nación garantiza a los venezolanos...

2. *La propiedad con todos sus derechos*: ésta sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa, a la decisión judicial y a ser tomada para obras públicas, previa indemnización y juicio contradictorio.

Hasta ese momento, la Constitución consagraba un derecho absoluto, pero no formulaba una garantía constitucional como lo hace en 1864; pero, además, una garantía que no es absoluta: se admite, por primera vez, que la propiedad estará sujeta a contribuciones decretadas por la autoridad legislativa y a las limitaciones que se establezcan en virtud de decisión judicial. Por otra parte, la posibilidad que tiene el Estado de tomar la propiedad se reduce en cuanto a la causa: para obras públicas, y no por razones de utilidad pública, usos públicos o interés público, que admitían los textos anteriores. Esto se justifica porque es realmente a partir de esta época que el Estado asume, como uno de sus fines, la construcción de infraestructuras (vías de comunicación y edificaciones) que lo convierte en un típico Estado constructor y de fomento, variante del Estado liberal tradicional de la época, que concluye en 1854 con la instauración del Estado federal.

Esta fórmula de la Constitución de 1864 permanecerá igual en la Constitución de 1874 (artículo 14, ordinal 2º). En la Constitución de 1881, sufrirá una ligera modificación al sustituir la frase: "La propiedad con todos sus derechos" por la siguiente: "La propiedad con todos sus atributos, fueros y privilegios" (artículo 14, ordinal 2º), lo cual va a permanecer igual en los textos de 1891 (artículo 14, ordinal 2º) y de 1893 (artículo 14, ordinal 2º). En este último, al admitirse la posibilidad de que la propiedad sea tomada por el Estado, se sustituye la causa de "obras públicas" por "obras de utilidad pública" (artículo 14, ordinal 2º). En la Constitución de 1901, se varió la consagración de la garantía constitucional, pues antes que la propiedad, se garantizó "la efectividad" del derecho de propiedad (artículo 17, ordinal 2º), pero el texto

continuó con la misma redacción que el de la Constitución de 1893. En las Constituciones de 1904 (artículo 17, ordinal 2º) y 1909 (artículo 23, ordinal 2º) se siguió la misma consagración del derecho.

Paralelamente a las regulaciones constitucionales, el Código Civil trajo regulaciones similares, aun cuando con variaciones: el Código Civil de 1867 admitió la posibilidad de que la propiedad estuviese sometida a *limitaciones*, y el Código de 1873 consagró, al contrario, la propiedad como el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más *absoluta*, eliminando la referencia a la posibilidad de limitaciones. La redacción de dichas normas fue la siguiente:

#### Código Civil de 1867:

Artículo 351. La propiedad es *el derecho de gozar y disponer de una cosa*, sin más limitaciones que las que provienen las leyes o reglamentos.

Artículo 352. Ninguno será privado de su propiedad *sino por causa justificada de utilidad pública*, previa la correspondiente indemnización.

#### Código Civil de 1873:

Artículo 444. La propiedad es el derecho de gozar y disponer de *las cosas de la manera más absoluta*, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por la Ley.

Artículo 446. Ninguno puede ser obligado a ceder su propiedad, ni a permitir que otros hagan uso de ella, sino por causa de *utilidad pública* legalmente comprobada y declarada, y previo el pago de una justa indemnización.

Las reglas relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, se rigen por leyes especiales.

Los Códigos Civiles de 1880 (artículos 449 y 451), de 1896 (artículos 456 y 458) y de 1904 (artículos 462 y 464), tuvieron una redacción similar al de 1873.

A nivel legislativo la limitación constitucional de que sólo podía ser tomada la propiedad para *obras públicas* fue objeto de regulación en la ley de 1876 que “reglamenta la garantía constitucional de la propiedad en los casos de expropiación por utilidad pública”, donde se definió la expresión obras públicas, como las que

“tienen por objeto directo y permanente proporcionar a la Nación en general, o a uno o más Estados, cualesquiera usos o disfrutes de utilidad o beneficio común (2º artículo). Esta ley fue más precisa que las anteriores y sentó las bases de la legislación vigente sobre expropiación por causa de utilidad pública y social. Entre otros aspectos reguló la ocupación temporal de la propiedad, como limitación a la misma, derivada de la ejecución de obras públicas (artículo 11 y siguientes). La ley fue modificada en 1891, 1892, 1909, 1912, 1918 y 1942; sin embargo, es a partir de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del 2 de agosto de 1909 que esta legislación se desarrolla hasta el punto de que la ley vigente de 1947 sigue su misma orientación general.

### TERCERA ETAPA: 1914 A 1947

Las dos etapas anteriores, en la regulación constitucional del derecho de propiedad, muestran en general, la consagración absoluta de este derecho, sin admitir —salvo en el Código Civil— la posibilidad de limitaciones a la propiedad. Solamente se admitía la posibilidad del Estado, de expropiar bienes con fines de utilidad pública o para la construcción de obras públicas, mediando justa indemnización y juicio previo.

Es el Estatuto Provisional de 1914 y posteriormente la Constitución del mismo año la que por primera vez admite limitaciones a la propiedad, en los términos siguientes:

Estatuto Provisional de 1914:

Artículo 16. La Nación *garantiza* a los venezolanos...

2. La propiedad con todos sus atributos, fueros y privilegios, que sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, a la decisión judicial, *a medidas sanitarias conforme a la ley*, y a ser tomada para *obras de utilidad pública, previo juicio contradictorio e indemnización* como lo determina la ley.

Esta norma, repetida en la Constitución de 1914, (artículo 22, ordinal 2º) y en la Constitución de 1925 (artículo 22, ordinal 2º), establece, por primera vez, la posibilidad constitucional de limitar la propiedad por razones administrativas en materia sanitaria, con lo cual el entorno normal de la propiedad comienza a escapar del carácter absoluto de las regulaciones del siglo pasado, y estar

condicionado por medidas administrativas aun cuando circunscritas al ámbito sanitario.

El Código Civil de 1922, sin embargo, continuaba la tradición de los códigos civiles posteriores al de 1873, al establecer la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de las cosas *de la manera más absoluta*, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por la Ley” (artículo 532).

La Constitución de 1925 amplía aún más el ámbito de las limitaciones a la propiedad, al agregar las que se refieren a la conservación de los recursos naturales renovables y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad, en los siguientes términos:

#### Constitución de 1925:

Artículo 32. La Nación *garantiza* a los venezolanos...

2. La propiedad que sólo estará sujeta a las *contribuciones* legales y a ser tomada para *obras de utilidad pública*, previo juicio contradictorio e indemnización, como lo determine la ley. También estarán obligados los propietarios a observar las disposiciones sobre higiene pública, *conservación de bosques y aguas, y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad*.

En base a esta Constitución, en 1928 se dicta una de las leyes de mayor importancia en el campo de las limitaciones a la propiedad, y es la ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, la cual estableció una limitación a la propiedad “en beneficio de la comunidad”, que dio origen a múltiples conflictos jurisprudenciales.

En efecto, en una sentencia del 27 de marzo de 1933, la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa, al conocer de un recurso de inconstitucionalidad de la ley referida, aceptó la posibilidad de limitaciones legales a la propiedad, de carácter administrativo, en base a la siguiente argumentación:

Sabido es que cuando el interés social lo exige, el legislador puede, en muchos casos, *limitar el goce individual del derecho de propiedad*, no pudiendo considerarse *tales restricciones como verdaderas expropiaciones*, en atención a que, si ellas tuvieran que someterse a las múltiples formalidades prescritas para aquélla, el progreso y el bienestar de la sociedad se *encontrarían a cada paso detenidos en su marcha, por las pretensiones del interés privado*. De aquí que, las aludidas restricciones se hallan sometidas a otras disciplinas legales, que permite su contribución con facilidad.

(Véase en *Memoria* de 1934, pp. 74 y 75.)

La norma de la Constitución de 1925, se repite con igual contenido en las Constituciones de 1928 (artículo 32, ordinal 2°), de 1929 (artículo 32, ordinal 2°) y de 1931 (artículo 32, ordinal 2°).

En la Constitución de 1936 se produce otro de los grandes cambios en la evolución del derecho de propiedad en el sistema venezolano, pues se agrega una nueva posibilidad de limitaciones a la misma, además de las que proceden por razones sanitarias y por la conservación de los recursos naturales renovables, en cuanto a la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición o por su situación en el territorio. En realidad se refería la Constitución a la prohibición que existía respecto de los extranjeros de adquirir bienes inmuebles en las costas y zonas fronterizas, por razones de seguridad; norma que ha sido restablecida en 1976.

El artículo 32, ordinal 2°, de la Constitución de 1936, en efecto estableció lo siguiente:

La propiedad, que es inviolable, estando sujeta únicamente a las contribuciones legales. Sólo por causa de utilidad pública o social mediante juicio contradictorio o indemnización previa, podrá ser declarada la expropiación de ella. De conformidad con la ley los propietarios estarán obligados a observar las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad.

La ley puede, por razón de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, o sea por su naturaleza o por su condición, o por su situación en el territorio. La Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural, y podrá mediante los trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no explotadas de dominio privado, para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley. No se decretarán ni llevarán a cabo confiscaciones de bienes, salvo en los casos siguientes:

1. Como medida de represalias en guerra internacional, contra los nacionales del país con el cual se estuviere en guerra, si éste hubiera decretado previamente la confiscación de los bienes de los venezolanos;
2. Como medida de interés general para reintegrar al Tesoro Nacional las cantidades extraídas por los funcionarios públicos que hayan ejercido los cargos de Presidente de la República, de Ministros del Despacho y de Gobernador del Distrito Federal y de los Terri-

torios Federales, cuando hayan incurrido a juicio del Congreso Nacional en delitos contra la cosa pública y contra la propiedad. La decisión a que se refiere este párrafo se tomará en Congreso en sesiones ordinarias o extraordinarias por mayoría absoluta y deben ser aprobadas por las dos terceras partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, en la misma forma. La medida abarcará la totalidad de los bienes de los funcionarios y de su herencia y se efectuará de conformidad con las reglas que establezca la ley especial que al efecto se dicte, y se aplicará retroactivamente a los funcionarios enumerados que hayan actuado durante los dos últimos periodos presidenciales. En los casos en que se dicte el reintegro extraordinario a que se refiere el párrafo anterior, las reclamaciones propuestas por particulares contra el funcionario o particular afectado por el reintegro o su herencia, serán cubiertos con la cuota prudencial de bienes que en cada caso fije el Congreso Nacional al dictar la medida y se sustanciarán y decidirán conforme al procedimiento especial que pauté la ley a que se ha hecho referencia. Las Asambleas Legislativas de los Estados podrán insertar en sus respectivas Constituciones esta medida respecto a sus Presidentes y Secretarios Generales.

Debe destacarse, además, la prohibición de las confiscaciones que estableció la Constitución, pero con dos excepciones las cuales materialmente fueron unos de los motivos que provocaron la reforma de la Constitución de 1936: represalias en caso de guerra internacional; y confiscación de los bienes dejados por el general Juan Vicente Gómez, expresidente de los Estados Unidos de Venezuela y de sus principales colaboradores.

Otro cambio de interés introducido por la Constitución de 1936, fue la procedencia de la expropiación no sólo para *obras de utilidad pública*, sino, más ampliamente, por causa de *utilidad pública o social*, lo cual va a ser recogido en las constituciones posteriores. Sin embargo, a nivel de la legislación, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de 1942, siguió haciendo referencia a las obras de utilidad pública como causa expropiatoria fundamental.

A pesar de que la Constitución de 1936, siguiendo la orientación de las constituciones anteriores, admitía las limitaciones a la propiedad legalmente establecida "en beneficio de la comunidad", la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no fue consecuente con dicha norma.

En efecto, en una sentencia del 20 de noviembre de 1936, la antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Política y Adminis-

trativa, al decidir la solicitud de nulidad de la Ley del Ejercicio de la Farmacia que prohibía a particulares no farmacéutas ser propietarios de farmacias, lo hizo en base a los siguientes argumentos:

Si bien la Constitución Nacional admite en el primer acápite; párrafo 2º, numeral 2º, de su artículo 32 que *“la ley puede por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición, o por su situación en el territorio”, ha de entenderse que estas restricciones y prohibiciones derogatorias como son del principio general de la garantía de propiedad, no pudieron justificarse sino por la situación confrontada por el legislador, al no poder atender de otro modo, que sacrificando el mero interés individual, al reclamo y a la satisfacción de otros intereses más preciosos y más nobles y urgentes de la sociedad política, como son los del bienestar colectivo.* Han sido excepciones de las normas generales de los derechos ciudadanos, que no han debido, de consiguiente, traspasar los límites de las necesidades sociales... con exigir el título de Farmaceuta para ejercer la Farmacia... quedaban suficientemente cumplidos los laudables fines del legislador (salvaguardar la salud) sin necesidad, por tanto, de impedir, como impidió, con la citada disposición reglamentaria, que la propiedad de las farmacias y laboratorios farmacopólicos y de especialidades, sea transferida a simples particulares no poseedores de título concerniente, toda vez que es cosa bien distinta el ejercer legalmente el arte o ciencia de la farmacia, que regentar un establecimiento o laboratorio farmacopólico que ser propietario de uno de esos establecimientos o negocios.  
(Véase en *Memoria* de 1937, pp. 226 y 227.)

En sentido similar, en otra sentencia de 14 de agosto de 1940, la misma antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Política y Administrativa, declaró la nulidad de una disposición municipal que estableció limitaciones urbanísticas a la propiedad por considerarla como atentatoria al derecho de propiedad, en los siguientes términos:

La construcción de edificios en terreno propio, constituye el lícito ejercicio del derecho de propiedad; luego toda disposición que impida dicha construcción, es atentatoria al derecho de propiedad. El Concejo Municipal, por razones de comodidad del tráfico urbano y de ornato público, tiene derecho de examinar los planos de las fachadas de las nuevas construcciones para que no impidan el tránsito invadiendo en algún modo el espacio de las calles de las

plazas públicas; y para que, por su mal estilo, lejos de contribuir al buen parecer de la ciudad, de alguna manera la afeen con desmedro del ornato público. Toda otra intromisión en lo que el propietario se proponga es contrario al espíritu y a la letra del número 2 del artículo 22 de la Constitución. En consecuencia, el parágrafo 3° del artículo 4 de la Ordenanza Municipal del Distrito Federal sobre Arquitectura Civil, que so pretexto de aplazamiento de las construcciones impide que se las efectúe, es inconstitucional, como lo es el aplazamiento mismo. Ello equivale a estancar y hacer improductiva la propiedad privada contra los principios que informan la legislación venezolana.

(Véase en *Memoria* de 1941, pp. 226 y 227.)

En el mismo sentido y con motivo de limitaciones urbanísticas a la propiedad, la misma Corte decidió en sentencia del 10 de enero de 1941, al considerar a la propiedad como un derecho absoluto, lo siguiente:

La propiedad individual consistente en poder gozar y disponer de las cosas que nos pertenecen de la manera más absoluta con tal que no se haga de ellos un uso prohibido por la ley. De donde se sigue que no puede prohibirse al propietario, o no permitirle que es lo mismo, que reforme las fachadas de sus edificios, que de las ventanas de ellos haga puerta y de las puertas, ventanas, que las cierre o deje abiertas u otros casos semejantes, porque no lo prohíbe ni lo puede prohibir la ley, pues nada de ello es contrario al orden público ni a la moralidad de las costumbres, únicos fundamentos que hallar puede el legislador para dictar leyes prohibitivas en cuanto no sea patrimonial de la Nación, Estados y Municipios.

(Véase en *Memoria* de 1942, pp. 106 y 107.)

Sin embargo, en otra sentencia de 13 de enero de 1940, la misma Corte había admitido el criterio de que la propiedad debía tener una *función social* y que en base a ello, podía la ley establecer limitaciones y restricciones a la misma, lo cual, sin duda, era contradictorio con lo anteriormente señalado. En esa sentencia de 1940, la Corte señaló lo siguiente:

... bien se ve que constitucionalmente es el criterio individualista el que priva en nuestro derecho, la expropiación, mediante indemnización es la regla, y la expropiación no indemnizada, que es la confiscación, está prohibida. En lo referente al Derecho Privado, la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por la ley (artículo 532 C.C.). Es la ley, pues, la que,

según esta definición, puede abrir mayor cauce en nuestro Derecho Civil al concepto de propiedad, considerándola como una función social. Si no hay ley que lo haga, la aplicación del derecho común es impretermissible.

(Véase en *Memoria* de 1941, pp. 103 y ss.)

El Código Civil, aún vigente, de 1942 contribuyó al esclarecimiento del régimen de la propiedad como un derecho limitado y limitable legalmente, en los términos siguientes:

#### Código Civil de 1942:

Artículo 545. 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 mismo Código, por otra parte, estableció un título destinado a regular las limitaciones a la propiedad, las cuales podían tener por objeto la utilidad pública (artículo 644); y éstas “se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las crillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras vías públicas” (artículo 645). Además, admite expresamente las limitaciones a la propiedad derivadas del transporte de energía eléctrica, mediante ley especial (artículo 683).

La evolución de la propiedad sometida a limitaciones, puede decirse que concluye con la Constitución de 1945, que aun cuando la declara inviolable, la sujeta a *contribuciones, restricciones, obligaciones y prohibiciones* por razones de interés público o social, en los siguientes términos:

#### Constitución de 1945:

Artículo 32. Ordinal 2º La propiedad que es *inviolable*, estando sujeta a las *contribuciones* y a las *restricciones* y *obligaciones* que establezca la ley por razones de interés público o social. Puede la ley inclusive, establecer *prohibiciones especiales* para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición o por su situación en el territorio nacional.

De conformidad con la ley, sólo por causa de utilidad pública o social, mediante indemnización previa, y juicio contradictorio, podrá ser declarada la expropiación de la propiedad o de algún derecho.

No se decretarán ni se llevarán a cabo *confiscaciones* de bienes sino contra los extranjeros y únicamente en caso de conflicto internacional con su país.

Esta norma, tiene la importancia de haber agregado a las limitaciones que venían consagrando las Constituciones anteriores, el que la propiedad también podía estar sometida a *obligaciones* establecidas en la ley.

#### CUARTA ETAPA: 1947

Toda la evolución constitucional anterior se consolida en la Constitución de 1947, al establecer expresamente que la propiedad tiene una *función social* que cumplir, y en virtud de ello, está sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley por razones de utilidad pública e interés social.

En efecto, los artículos 65 a 70 de la Constitución de 1947, establecen lo siguiente:

#### Constitución de 1947:

Artículo 65. La nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su *función social*, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

Todo autor o inventor tiene la propiedad exclusiva de su obra o invención y quien ideare una marca, el derecho de explotarla; todo ello conforme a las modalidades que establezcan las leyes y los tratados.

La ley podrá establecer *prohibiciones especiales* para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición o por su situación en el territorio nacional.

Artículo 66. El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio venezolano y reglamentará el uso, goce y aprovechamiento de aquéllos, de acuerdo con los fines anteriormente citados.

Artículo 67. En conformidad con la ley, sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago del precio, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Cuando se trate de expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria, y de la expropiación de inmuebles

con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá ser diferido por tiempo determinado, previo otorgamiento de garantía suficiente, en conformidad con lo que establezca la ley.

No se decretarán ni efectuarán confiscaciones de bienes en ningún caso, salvo lo previsto en el segundo aparte del Artículo 21 de esta Constitución.

Artículo 21. La confiscación únicamente podrá ser impuesta a los extranjeros y sólo en caso de conflicto con su país.

Artículo 68. El derecho de propiedad privada territorial está condicionada por las disposiciones precedentes y por la obligación de mantener las tierras y bosques, que son su objeto, en producción socialmente útil. La ley determinará los efectos de esta disposición y las condiciones de su obligación.

Artículo 69. El Estado realizará una acción planificada y sistemática, orientada a transformar la estructura agraria nacional...

Artículo 70. Las tierras adquiridas por nacionales o extranjeros en territorio venezolano y destinadas a la explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad al patrimonio de la Nación sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la respectiva concesión.

De estas normas de la Constitución de 1947, se deduce claramente que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que, al contrario, está sometida a limitaciones, contribuciones, restricciones, obligaciones y prohibiciones con fines de utilidad pública o de interés social, con la cual se consolida todo el proceso evolutivo anterior.

Por otra parte, en esta Constitución se establece, por primera vez, el principio de la reversión respecto de las tierras destinadas a la explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, las cuales pasarían en plena propiedad al patrimonio de la nación, sin indemnización alguna, al extinguirse la respectiva concesión. Paralelamente a la expropiación —como forma de extinción de la propiedad privada mediando indemnización— se le dio cabida en el texto constitucional a esta otra forma de extinción de la propiedad, pero sin indemnización, que es la reversión.

En cuanto a la legislación sobre expropiación, en 1947 se dictó la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social,

reformada posteriormente en 1958. Esta ley sigue, sin embargo, la orientación de las leyes anteriores de regular básicamente las obras públicas como causa expropiatoria.

La Constitución de 1953, aun cuando, en forma más escueta, recogió los principios de la Constitución de 1947 en los siguientes términos:

Constitución de 1953:

Artículo 35. Se garantiza a los habitantes de Venezuela...

9º El derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, de conformidad... con la cual también podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes mediante sentencia firme y pago del precio.

La ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad por su naturaleza, condición o situación en el territorio nacional.

Las tierras adquiridas y destinadas a explotación de concesiones mineras, de hidrocarburos y demás minerales combustibles pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

La culminación de todo este proceso evolutivo se sitúa en la Constitución de 1961, vigente la cual incorporó a su texto los siguientes principios:

Constitución de 1961:

Artículo 99. Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés social.

Artículo 100. Los derechos sobre obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, denominaciones, marcas y lemas gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señale.

Artículo 101. Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de ensanche o mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse

## ALLAN R. BREWER CARÍAS

el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

Artículo 102. No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250. Quedan a salvo, respecto de extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho internacional.

Artículo 103. Las tierras adquiridas con destino a la explotación o exploración de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

Artículo 104. Los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y otras vías de comunicaciones o de transporte construidos por empresas explotadoras de recursos naturales estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la ley.

Artículo 105. El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a sus eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir.

Artículo 106. El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Artículo 133. Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio, posesión y uso de otras armas serán reglamentados por la ley.

El alcance de cada una de dichas normas se analizará en los apartes siguientes. Por ahora, sólo queremos insistir en la importancia del concepto constitucional de la función social de la propiedad, que tiene por objeto asegurar que “el derecho de propiedad no resulte incompatible con los intereses públicos”, tal como lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia en una sentencia del 3 de diciembre de 1974 (véase en *Gaceta Oficial* núm. 1718, extro., de 20-1-75, p. 21). En otra sentencia del 29 de mayo de 1972, la misma Corte en Sala Político Administrativa, precisó lo siguiente:

La función social que el constituyente atribuye a la propiedad en el artículo 99 de la Constitución, no es una cualidad inherente a las cosas que constituyen el objeto de ese derecho, sino un concepto jurídico de contenido económico y social, que deriva del cumplimiento de ciertas obligaciones o deberes que la ley impone al propietario, atendiendo a la naturaleza del bien de que se trate. (Véase en *Gaceta Oficial* núm 1540, Extro. de 29-8-72, p. 35.)

Ahora bien, en base a esta función social de la propiedad, este derecho no es un derecho absoluto, eterno, inmutable, sino todo lo contrario, un derecho sometido a limitaciones de carácter legal. La garantía constitucional de la propiedad, por tanto, no se refiere a su carácter absoluto, sino a que su régimen sólo puede ser establecido por el legislador. Es la ley la que, en definitiva, fija el ámbito y régimen de la propiedad y la ley es la que autoriza a las autoridades judiciales para adoptar medidas limitativas de la propiedad (por ejemplo, la prohibición de enajenar y gravar que establece el Código de Procedimiento Civil, artículo 368), y a las autoridades administrativas para hacer efectivas las limitaciones, contribuciones, obligaciones y restricciones a la propiedad legalmente establecidas.

En todos estos casos, las limitaciones a la propiedad presuponen la existencia y ejercicio del derecho, pero lo limitan, gravan, obligan o restringen.

Pero es de advertir, por otra parte, que no todos los bienes son susceptibles de propiedad privada, o en otras palabras, no todos los bienes son susceptibles de apropiación. Hay ciertos bienes que pueden ser excluidos del ámbito de la apropiabilidad por particulares. En estos casos, no se trataría de limitaciones a la propiedad, sino más bien de limitaciones a la apropiabilidad de bienes.

En los dos apartes que siguen estudiaremos separadamente el régimen vigente en Venezuela de limitaciones a la propiedad y de limitaciones a la apropiabilidad de bienes.

### III. LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD

Entendemos por limitaciones a la propiedad, en sentido amplio, todos los condicionamientos legales al derecho (limitaciones propiamente dichas, contribuciones, obligaciones y restricciones) que lo circunscriben, delimitan o demarcan. Se trata, en todo caso, de condicionamientos que presuponen la existencia y ejercicio del derecho de propiedad, pero que precisan sus límites, ámbito, alcance y duración.

Dentro de estas limitaciones a la propiedad y para seguir la terminología constitucional, se distinguen las limitaciones al ejercicio del derecho, las restricciones, las obligaciones y las contribuciones a la propiedad. Todas, como se dijo, presuponen la existencia de una propiedad, y sus efectos consisten en limitar su ejercicio, gravarla con contribuciones, imponerle obligaciones o restringir su titularidad o uso (es decir, su ámbito). Veamos separadamente estos cuatro grupos de limitaciones.

#### A. LAS LIMITACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad no sólo presuponen, por supuesto, que el derecho existe, sino que no inciden sobre la titularidad del mismo. Estas limitaciones, por otra parte, constituyen el entorno normal de la propiedad, es decir, constituyen el derecho común de la misma. Mediante ellas el titular de la propiedad sabe hasta donde pueden llegar sus derechos y pretensiones en relación al uso, goce y disposición de la misma.

Esta noción de las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, como formando parte del régimen y entorno normal de la misma, ha sido acogida por la jurisprudencia de la Corte Suprema, desde 1938, en una sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación dictada con motivo de la impugnación de la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos. La Corte, en efecto, señaló lo siguiente:

*Ahora bien, las servidumbres prediales se establecen, por mandato de la ley, o por el hecho del hombre. Si lo primero, ellas constituyen verdaderas limitaciones que afectan de modo general el derecho de propiedad, limitaciones que el legislador impone en virtud de la potestad de que está investido y en atención a motivos de superior conveniencia o de utilidad pública o social. Tales restricciones o limitaciones hacen parte integrante del régimen constitutivo del derecho mismo.*

(Véase sentencia de 15 de febrero de 1938, en *Memoria* de 1939, p. 452.)

Pero además de configurar el entorno normal de la propiedad, lo importante de las limitaciones al ejercicio es que no extinguen ni anulan el derecho de propiedad; al contrario lo presuponen. De estas limitaciones, ha señalado la antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, en sentencia de 15 de diciembre de 1933:

“disminuyen el derecho de dominio y señorío del legítimo dueño, no arruinan ni anulan este último derecho” (véase en *Memoria* de 1934, pp. 240 y 241).

La consecuencia fundamental de los dos criterios anteriores que identifican las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad —su carácter de entorno normal (derecho común) de la propiedad y su no incidencia sobre la titularidad ni la existencia del derecho (que se presupone)— es que la aplicación de estas limitaciones no da derecho a indemnización por parte del propietario limitado. De lo contrario no se trataría del entorno normal de la propiedad.

En el campo legislativo puede decirse que el fundamento de estas limitaciones a la propiedad está en el propio Código Civil, el cual prevé que:

Las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública, se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas. Todo cuanto concierne a estas limitaciones se determina por leyes y reglamentos especiales. (Artículo 645).

Estas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad pueden clasificarse según sea el atributo de dicha propiedad en cuyo ejercicio incidan limitaciones al uso de la misma; limitaciones al goce o disfrute de la propiedad; y limitaciones a la disposición de la propiedad. Veamos separadamente estos tres grupos.

a. *Las limitaciones al uso de la propiedad (limitaciones administrativas)*

Las limitaciones al uso de la propiedad, comúnmente denominadas limitaciones administrativas a la propiedad, inciden sobre la facultad de uso de la misma. El ordenamiento jurídico positivo ha establecido una larga lista de limitaciones administrativas al uso, que pueden clasificarse, las más importantes, en cinco grupos: limitaciones urbanísticas y la propiedad; limitaciones a la propiedad por la proximidad al dominio público; limitaciones derivadas de la conservación y del racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables; y limitaciones derivadas de la protección de bienes culturales y de la seguridad y defensa nacional.

a'. Limitaciones urbanísticas a la propiedad. Dentro de las li

limitaciones al uso de la propiedad se destacan por su importancia y desarrollo, consecuencia del proceso de urbanización, las limitaciones urbanísticas al uso de la propiedad. El fundamento constitucional de estas limitaciones está en la atribución de competencias a los municipios en materia de urbanismo (artículo 30) y al Poder Nacional para “el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo” (artículo 136, ordinal 14). Por su parte, el fundamento legal de mayor importancia de estas limitaciones está en el propio Código Civil, que dispone lo siguiente:

Artículo 700. Nadie puede edificar ni plantar cerca de plazas fuertes, fortalezas, iglesias, calles y caminos públicos, sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las Ordenanzas y reglamentos especiales.

En ausencia de una ley nacional de ordenación urbanística, las limitaciones urbanísticas a la propiedad están establecidas en las ordenanzas municipales, lo cual evidencia un notable atraso del ordenamiento jurídico venezolano en esta materia.

Sin embargo, en algunos campos específicos, por ejemplo en materia sanitaria, la Ley de Sanidad Nacional de 1938 establece que están sometidas a la vigilancia del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social: “La construcción, reparación o reforma, total o parcial de las obras, casas, urbanizaciones, bien sean públicas o privadas... en todo cuanto se refiere al cumplimiento de las disposiciones sanitarias contenidas en las leyes y reglamentos de sanidad.” (artículo 14). En vista de ello se establece que las autoridades municipales no otorgarán el permiso requerido para la ejecución de dichas obras sin que antes sean aprobados por la autoridad sanitaria de la región.

Asimismo en relación a los parcelamientos urbanísticos que exijan la realización de destrucción de vegetación, la Ley Forestal de Suelos y Aguas exige una autorización previa del Ministerio de Agricultura y Cría.

En un sentido similar, recientes regulaciones nacionales relativas a la descentralización y a la desconcentración industrial del área metropolitana de Caracas, han establecido limitaciones de carácter urbanístico que también impiden a las autoridades municipales el otorgamiento de los permisos de construcción para industrias, sin el correspondiente permiso de la autoridad nacional competente (decretos núms. 713 de 21-1-75, en *Gaceta Oficial* núm.

30638, de 5-3-75, y núm. 365 de 27-8-74, en *Gaceta Oficial* núm. 30503, de 18-9-74.)

b'. Limitaciones a la propiedad por su proximidad al dominio público. Con fundamento en el mismo artículo 700 del Código Civil, numerosas leyes especiales han venido estableciendo limitaciones legales a la propiedad por razón de su proximidad al dominio público.

En efecto, la ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, establece la limitación respecto a la construcción de edificios en las inmediaciones de las fortalezas de manera que pongan en peligro la seguridad de la misma, impidan la vista u obstaculicen los fuegos (artículo 57); por la proximidad al dominio marítimo, la Ley de Navegación restringe la construcción de muelles, malecones, etcétera, en las costas marítimas y las somete a autorizaciones de la autoridad administrativa (artículo 113); por la proximidad al dominio público aeronáutico, la Ley de Aviación Civil autoriza la limitación de las construcciones en las zonas de protección de los aeropuertos (artículo 132 del reglamento) y por la proximidad al dominio terrestre ferrocarrilero, la Ley de Ferrocarriles limita la ejecución de obras en una zona paralela a la del derecho de vía de los ferrocarriles (artículo 18).

c'. Limitaciones derivadas de la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables. El fundamento de las limitaciones a la propiedad derivada de la protección, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente está, tal como se señaló, en el propio texto constitucional de 1961 (artículo 106), siguiendo una tradición iniciada en la Constitución de 1925.

En este campo, quizás, el carácter de limitación legal a la propiedad se ha establecido con mayor claridad, tanto en materia de protección de parques nacionales y zonas protectoras como, en general, del ambiente.

En efecto, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, de 1965, establece una serie de limitaciones al uso de la propiedad privada que implican, materialmente, la imposibilidad del uso efectivo al no permitir construcciones ni desmontes y prevé expresamente que esas limitaciones, que la creación de parques nacionales en terrenos de propiedad privada imponga al ejercicio de los derechos de ésta, *no causarán ninguna indemnización*, a menos que en estos terrenos se realicen actividades agrícolas o pecuarias, en cuyo caso se pro-

cederá a la expropiación correspondiente (artículo 15); respecto de las zonas protectoras, la ley expresamente señala que la declaratoria de las mismas tiene el carácter de limitación legal a la propiedad privada predial y está destinada a la conservación de bosques, suelos y aguas (artículo 19). En consecuencia, se señala, también expresamente, que esas limitaciones no ocasionarán obligación alguna para la nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas por dicha declaratoria (artículo 20).

Por su parte y siguiendo la misma orientación, la Ley Orgánica del Ambiente de 1976, al prever una serie de limitaciones a la propiedad privada, señala expresamente: "Las prohibiciones y restricciones que se impongan de conformidad con la presente ley constituyen limitaciones de la propiedad y no darán derecho al pago de indemnización." (artículo 35).

Con esta serie de disposiciones se confirma la tesis de que las limitaciones a la propiedad configuran el entorno normal del derecho, por lo que no dan lugar a obligación alguna del Estado de indemnizar.

*d*. Limitaciones derivadas de la protección de bienes culturales. Otro ejemplo de limitaciones administrativas al uso de propiedad con motivo de la conservación del patrimonio histórico y artístico de la nación, está establecida en la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, de 1945.

Según esta ley, "se prohíbe destruir, reformar, reparar, cambiar de destino o ubicación, los monumentos y demás obras que constituyen el patrimonio histórico y artístico de la Nación, sin el previo consentimiento dado por el Ejecutivo Nacional" (artículo 3), y está a cargo de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico, la decisión de determinar dichos monumentos.

La misma ley, por ejemplo, "prohíbe en absoluto la destrucción de montículos, calzadas o construcciones de la época aborígen y la de petroglifos que se hallen en cualquier parte del territorio" (artículo 14), lo que evidentemente constituye una limitación al uso de la propiedad.

*e*. Limitaciones derivadas de la seguridad y defensa nacional. La reciente Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (publicada en *Gaceta Oficial*, núm. 1899, Extr., de 26-8-76), al determinar las zonas de seguridad fronteriza (artículo 15), establece que en las

mismas “no se podrá construir obras, levantar edificaciones, ni instalaciones industriales o de otra naturaleza, sin la previa autorización del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Defensa” (artículo 17). Por otra parte, se autoriza al presidente de la República para que por vía de Reglamento determine “las obras, edificaciones, industrias y actividades económicas que afecten la seguridad y defensa de la República” (artículo 17).

Las zonas de seguridad fronteriza, en todo caso, son las zonas adyacentes a la línea fronteriza del territorio nacional, cuya anchura se fijará por el Ejecutivo Nacional, en su totalidad o por sectores, pudiendo modificar su extensión cuando las circunstancias lo requieran (artículo 15).

### *b. Las limitaciones al disfrute o goce de la propiedad*

Además de las limitaciones al uso de la propiedad, dentro de las limitaciones al ejercicio de ésta, se prevén las limitaciones al disfrute de la misma, es decir, a la obtención de frutos y beneficios. El ejemplo más importante en este campo está en la legislación sobre arrendamientos urbanos y rústicos.

En efecto, la Ley de Regulación de Alquileres de 1960, y cuyos antecedentes se remontan a comienzos de la década de los años cincuenta, establece la obligatoriedad de que todos los inmuebles urbanos y suburbanos estén sometidos a regulación por parte de las autoridades administrativas, del canon máximo de arrendamiento de los mismos. Con esta legislación se limitó la autonomía de la voluntad en los contratos de arrendamiento y se limitó el derecho de disfrute de la propiedad inmueble, pues los frutos (el arrendamiento) no lo determina ni el propietario, ni las partes en el contrato, sino el Estado.

Una limitación similar fue establecida en la Ley de Reforma Agraria de 1960 respecto de las fincas rústicas, en el sentido de que no sólo su arrendamiento está limitado, sino que, cuando es posible, el canon debe ser establecido por el Instituto Agrario Nacional.

### *c. Las limitaciones a la disposición de la propiedad*

Por último, en relación a las limitaciones al ejercicio de la propiedad, se encuentran las limitaciones a la disposición de la propiedad. Entre ellas se destacan las establecidas en razón de la protección de bienes culturales e históricos. En primer lugar, la prevista en la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y

Obras Artísticas de la Nación, de 1945. De acuerdo a esta ley, no se permitirá que salgan del país las antigüedades y obras artísticas y restos fósiles a que se refiere la ley, aun cuando fueren de propiedad particular, sin que haya constancia de que han sido ofrecidos en venta a la nación (artículo 10). Sólo “cuando el Gobierno no juzgue conveniente la adquisición de antigüedades y obras artísticas que le fueren ofrecidas en venta, el poseedor podrá disponer de ellas con permiso del respectivo Ministerio, previo el informe de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación” (artículo 19). En sentido similar, la Ley de Archivos Nacionales, de 1945, establece una prohibición de “negociar documentos oficiales o históricos, o disponer de ellos sin que la Junta Superior de Archivos certifique oficialmente que no pertenecen a la Nación” (artículo 11); y, además, prevé que “no se permitirá que salgan del país documentos históricos, aun cuando fueren de propiedad particular, sin que haya constancia de que han sido ofrecidos en venta a la Nación y de que ha quedado copia en el Archivo de la Nación (artículo 12). Sólo “cuando el Gobierno no juzgue conveniente la adquisición de un documento ofrecido en venta, el poseedor podrá disponer de él con permiso del respectivo Ministerio, previo el informe de la Junta Superior de Archivos” (artículo 13).

Por razones de interés social la legislación reciente ha venido estableciendo una serie de limitaciones de gran interés a la disposición de la propiedad. En efecto, en primer lugar, la Ley de Venta con Reserva de Dominio, de 1958, establece las condiciones, forma y ámbito de esta forma de disposición de la propiedad; la Ley de Propiedad Horizontal, de 1958, prevé las modalidades y condiciones de la disposición de edificios, por apartamentos, que pueden pertenecer a distintos propietarios; y la Ley de Venta de Parcelas, de 1960, establece las modalidades de enajenación de inmuebles urbanos y rurales por parcelas y por oferta pública.

En segundo lugar, también por razones de interés social, la legislación ha venido desarrollando limitaciones a la disposición de bienes de primera necesidad, basados en la regulación estatal del precio de venta. En este sentido, deben señalarse las limitaciones contenidas en la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 1947 que consideró como delito la especulación es decir:

La acción de vender artículos de primera necesidad a precios superiores a los señalados por las autoridades competentes; la cesión de artículos de primera necesidad, de importadores o productores a terceros intermediarios, para ser vendidos clandestinamente a pre-

cios superiores a los regulados; la cesión preferencial de artículos de primera necesidad mediante el pago de comisiones, y la acción de traspasar artículos de primera de necesidad de unos mayoristas a otros o de unos detallistas a otros con el propósito de elevar inmoderadamente los precios.

(Artículo 1.)

Dentro de este mismo orden de ideas, más recientemente se dictaron la Ley de Mercados Agrícolas, de 1970 que permite la regulación del precio de venta de los productos agrícolas por el ejecutivo nacional, y la Ley de Protección al Consumidor, de 1974, que permite, en general, la regulación de precios de artículos de primera necesidad por el ejecutivo nacional.

En tercer lugar y también por razones de orden social, la Ley de Reforma Agraria de 1960 establece una limitación a la disposición de la propiedad de inmuebles rurales dados en propiedad por el Estado mediante el mecanismo de dotación, en el sentido de que dicha disposición sólo puede efectuarse previa autorización del Instituto Agrario Nacional y a personas que reúnan los mismos requisitos para ser adjudicatario de parcelas conforme la ley (artículo 74).

Por último, y también por razones de interés social-sanitario, se prohíbe la disposición "sin el correspondiente permiso de la autoridad sanitaria" de los bienes muebles de personas que sufran o hayan sufrido enfermedades de las consideradas como de denuncia obligatoria, tal como lo prevé el Reglamento sobre Enfermedades de Denuncia Obligatoria de 1939.

## B. LAS RESTRICCIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD

Dentro de las limitaciones al derecho de propiedad en sentido amplio, además de las limitaciones al ejercicio de la misma que configuran el entorno normal de su régimen jurídico, se encuentran las restricciones al mismo derecho. Estas últimas, al igual que las primeras, presuponen la existencia del derecho de propiedad y versan sobre bienes que son susceptibles de apropiación; pero, a diferencia de aquéllas limitan, en realidad, el ámbito de la propiedad o de alguno de sus atributos, por lo que dan derecho a indemnización. No forman parte, por tanto, del entorno normal de la propiedad, sino que, como limitación al ámbito del derecho, en su titularidad o su ejercicio, se presentan como una limitación exorbitante sobre la propiedad que debe ser indemnizada.

Estas restricciones a la propiedad pueden afectar la misma titularidad del derecho, mediante la expropiación, o pueden afectar el uso de la propiedad, mediante la constitución de una servidumbre o la ocupación temporal de la misma. En ambos casos, el que se extinga la titularidad de la propiedad o que se restrinja el uso de la misma no excluye la posibilidad misma de la apropiabilidad de bienes o su uso. Si se expropia un inmueble urbano, por ejemplo, se afecta la titularidad de un determinado propietario, pero ello no implica que se extinga la posibilidad de la apropiabilidad de inmuebles urbanos. Lo mismo sucede con la restricción al uso: si el Estado suplanta al propietario temporalmente en el uso de la propiedad o se constituye una servidumbre administrativa sobre un inmueble que limite el ámbito de su uso por su propietario, ello no implica que en todos los inmuebles y todos los propietarios tendrán la misma restricción. En ambos casos, el propietario afectado particularmente en la titularidad de su propiedad o en su uso tiene derecho a ser indemnizado, salvo que la afectación tenga lugar como sanción o que la restricción provenga de una concesión o de una contribución en especie al Estado.

Estas limitaciones al ámbito de la propiedad han sido comentadas por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en una sentencia de julio de 1968 donde, con ocasión de un conflicto en materia de adjudicatarios de parcelas en materia agraria, señaló que la propiedad:

en razón ciertamente de su función social, no es ni absoluta ni perfecta, pues esa misma función le impone limitaciones y restricciones, no sólo a sus atributos clásicos —de uso, goce y disposición—, sino a la misma vigencia del derecho; de modo que el constituyente o transferente del derecho puede, en presencia de los motivos que para ello prevé la Ley, poner término a la vigencia de ese derecho.

[(Véase en *Gaceta Forense*, núm. 61, 1968, pp. 33 y 34.)

En todo caso, veamos separadamente estas restricciones.

#### a. *Las restricciones al uso de la propiedad.*

El uso del derecho de propiedad puede ser restringido por razones de interés público, sea mediante la constitución de una servidumbre administrativa sobre la propiedad inmueble, sea mediante la ocupación temporal de la misma y en ambos casos, previa indemnización.

En estos supuestos no se trata de una limitación administrativa al uso de la propiedad que se aplica en general a todos los inmuebles que se encuentren, por ejemplo, en determinadas situaciones de hecho, en cuyo caso sería parte del régimen legal de la propiedad. Aquí estamos en presencia de la reducción particularizada del ámbito de la facultad de uso de una determinada propiedad, en favor del Estado o de otro particular —por razones de interés o utilidad pública—, que restringe el uso que el propietario tiene derecho a ejercer sobre su propiedad. Por ello, en estos casos, al no tratarse del régimen normal de las limitaciones, sino de una limitación excepcional (restricción) se prevé siempre el derecho del propietario afectado a ser indemnizado, salvo que se trate de una sanción por razones de orden público.

*a'*. Las servidumbres administrativas. Pueden considerarse como servidumbres administrativas, las limitaciones específicas y con carácter permanente impuestas al uso de una propiedad en beneficio colectivo. Estas servidumbres administrativas, que requieren de un acto de constitución formal de la misma, pueden implicar la idea civilista de que la carga impuesta a un predio (predio sirviente) se hace en beneficio de otro predio (predio dominante), como en el caso de las servidumbres establecidas en beneficio de bienes del dominio público o privado del Estado, o de otros inmuebles afectados a un fin de utilidad pública o interés general. Sin embargo, la idea del fundo dominante en materia de servidumbres administrativas no es esencial, pues éstas pueden constituirse en beneficio de la colectividad o de una actividad de interés general.

En efecto, el primer tipo de servidumbres administrativas, más apegadas a la fórmula civilista, inclusive tuvo consagración legal en la Ley de Expropiación, de 1942. En ella se estableció expresamente el título VIII, destinado a regular “las servidumbres de utilidad pública”, y se establecía que “todo propietario está obligado a permitir el establecimiento en su fundo de las servidumbres que fueren necesarias para la ejecución de cualquier obra de utilidad pública o para uso o mejor funcionamiento de los servicios públicos” (artículo 56), consagrándose, por supuesto, un derecho a ser indemnizado y un procedimiento judicial para su constitución forzosa a falta de acuerdo con el propietario. Estas normas fueron eliminadas de la ley de 1947, con lo cual podría pensarse que se dejó la constitución de servidumbres administrativas, en general, a lo previsto en el Código Civil: el título, la prescripción o la destinación del padre de familia (artículo 720). La cons-

## ALLAN R. BREWER CARÍAS

titución forzosa de servidumbres administrativas, tan esencial cuando está en juego el interés público, lamentablemente fue entonces eliminada por lo que si no se dicta una legislación especial debe admitirse que será sumamente dificultoso, por ejemplo, la constitución de las servidumbres necesarias para la construcción del sistema de transporte subterráneo (*metro*) de Caracas.

Sin embargo, podría admitirse la utilización del procedimiento expropiatorio para la constitución de servidumbres administrativas forzosas, ya que la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social sigue admitiendo que “habrá lugar a indemnización cuando a los propietarios se los prive de una utilidad, queden agravados con una servidumbre o sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos” (artículo 36). En base a ello, en principio, no habría inconveniente en utilizar el procedimiento expropiatorio para la constitución forzosa de la servidumbre.

En todo caso, la ausencia de normas generales sobre constitución forzosa de servidumbres administrativas, ha provocado que algunas leyes especiales las hayan previsto en casos específicos. El más clásico de estos supuestos se refiere a las servidumbres mineras y de hidrocarburos como derechos complementarios de los concesionarios de minas y de hidrocarburos. Estas servidumbres administrativas pueden ser voluntarias o coactivas, y cuando no se pueden constituir las primeras mediante el correspondiente convenio con los propietarios, la Ley de Hidrocarburos, por ejemplo, prevé un procedimiento judicial para su constitución forzosa (artículo 53).

En los supuestos anteriores, en todo caso, la constitución de las servidumbres administrativas generalmente se hace en beneficio de un fundo dominante, aun cuando en materia de hidrocarburos, no necesariamente existe tal fundo dominante. En todo caso, en derecho administrativo se admite la constitución de servidumbres administrativas, como cargas impuestas a un inmueble, pero en beneficio de la colectividad o de una actividad considerada de interés o utilidad pública. Tales son los casos, por ejemplo, de la servidumbre de conductores eléctricos y de protección de bienes culturales.

En efecto, la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, de 1928, establece la obligación de todo propietario:

a dar paso por su fundo a los conductores eléctricos, aéreos o subterráneos, de que quiera servirse quien produzca, use o distribuya de manera temporal o permanente energía eléctrica para las necesidades de la vida o para usos agrícolas e industriales. Esta ser-

vidumbre implica el derecho a establecer los postes o soportes necesarios, y el de pasar para la vigilancia y conservación de la línea. (Artículo 1º)

previéndose, en todo caso, una indemnización a los propietarios afectados.

En esta materia, debe señalarse que, en virtud de lo irrisorio y desadaptado de la indemnización máxima que prevé la ley (artículo 4), se ha recurrido, en más de una ocasión, al procedimiento expropiatorio previsto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, para, no ya constituir la servidumbre, sino expropiar las fajas de terrenos necesarias para el paso de los conductores eléctricos.

Otra de las clásicas servidumbres administrativas previstas, independientemente de la existencia de fundos dominantes, es la contemplada en la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación de 1945. Esta ley señala que: "En el caso en que la conservación de los cementerios y petroglifos (que no pueden destruirse) implique una servidumbre perpetua sobre una propiedad particular, el Estado remunerará a los propietarios el valor correspondiente a dicha limitación." (artículo 14).

b'. La ocupación temporal. La ocupación temporal de la propiedad es también una limitación a la misma, que implica una restricción al uso de la propiedad al permitirle al Estado u otros particulares el uso de ésta, por razones de utilidad pública o interés general. Se diferencia de las servidumbres administrativas, básicamente, en la temporalidad de la restricción al uso y en el procedimiento para su ejercicio, que en la ocupación temporal siempre es de carácter administrativo. Pero aquí también, por el carácter excepcional de la limitación, se prevé un derecho de indemnización a favor del particular lesionado en su derecho.

La consagración tradicional de la ocupación temporal ha estado en Venezuela en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, derivada de la construcción de obras públicas. En la actualidad, la ley establece el derecho a la ocupación temporal de las propiedades ajenas, por tanto, distintas de las que puedan ser expropiadas para la construcción de obras declaradas de utilidad pública, en los siguientes casos:

- 1) Con el objeto de hacer estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración que tengan por objeto recoger datos pa-

ra la formación del proyecto o para el replanteo de la obra; 2) Para el establecimiento de estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes o depósitos de materiales, también provisionales, y cualquiera otra más que requiera la obra para su construcción o reparación.

(Artículo 47.)

La ley confirma la temporalidad de dicha ocupación (6 meses), el carácter ejecutivo del procedimiento y la obligación para el que ocupa temporalmente la propiedad ajena de indemnizar “al propietario de los perjuicios que le cause, a justa regulación de expertos y oyendo previamente al respectivo propietario” (artículo 50).

La misma ley de expropiación establece otra modalidad de ocupación temporal, desligada de la construcción de obras públicas, “en los casos de fuerza mayor o de necesidad absoluta, como incendio, inundación, terremotos o semejantes”. En estos supuestos, “podrá procederse a la ocupación temporal de la propiedad ajena, y bastará para ello la orden de la primera autoridad de policía de la localidad; todo sin perjuicio de la indemnización al propietario si a ello hubiese lugar, tenidas en cuenta las circunstancias” (artículo 54).

Otras leyes especiales han venido regulando la ocupación temporal de la propiedad: por ejemplo, en la Ley de Hidrocarburos se la contempla como uno de los derechos de los concesionarios, pero en este caso con intervención de la autoridad judicial por no tratarse de la acción de un ente público; en la Ley de Sanidad Nacional se establece expresamente la posibilidad de la ocupación temporal de la propiedad por razones sanitarias, mediando también indemnización (artículos 17 y 18); y en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales se consagra la llamada requisición de uso, otorgando derecho al gobierno nacional “de aprovechar todas las construcciones e instalaciones, los edificios públicos o privados, para el alojamiento de las tropas o con destino a otros servicios militares o navales” (artículo 454), mediando indemnización (artículo 451).

Debe destacarse por último que en la reciente Ley Orgánica del Ambiente de 1976 se ha previsto la ocupación temporal de la propiedad, pero como sanción tendiente a evitar las consecuencias perjudiciales de actos que puedan degradar el ambiente (artículos 25 y 26), por lo que no da derecho a indemnización (artículo 35).

## b. *Las restricciones a la titularidad del derecho de propiedad*

Además de las restricciones al uso de la propiedad y quizás de mayor importancia, existen las restricciones a la titularidad del derecho de propiedad, que implican la extinción, específicamente, de la propiedad sobre un determinado bien, la cual debe traspasar su titular al Estado forzosamente, mediando generalmente indemnización, salvo que la transferencia se imponga como sanción, o provenga de un proceso de reversión o esté prevista como una contribución en especie de la propiedad al Estado.

Tradicionalmente se han identificado estas restricciones a la titularidad del derecho de propiedad con la institución de la expropiación forzosa; pero, en realidad, en el ordenamiento jurídico venezolano en especial pueden distinguirse las siguientes instituciones además de la expropiación: la requisición; la reversión; las medidas punitivas o sancionatorias: el comiso, la demolición de inmuebles, la confiscación; y las cesiones obligatorias de la propiedad a entes públicos, como contribución en especie.

a'. La expropiación. La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 24 de febrero de 1965, ha definido a la expropiación como:

Una institución de derecho público, mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa indemnización... Como presupuestos constitucionales de la expropiación se establecen: la existencia de causas de utilidad pública o de interés social; un procedimiento judicial determinado; y el pago de una justa indemnización. Tales formalidades revisten al instituto de las debidas garantías, y la diferencia plenamente de la confiscación, figura de naturaleza punitiva, prohibida expresamente por el artículo 102 de la Constitución.

(*Gaceta Oficial* núm. 27676 de 24-2-65.)

La legislación sobre la expropiación, cuya evolución ya fue mencionada, no sólo regula el ejercicio por el Estado de una potestad pública —la potestad expropiatoria—, sino además, y en vista de que el ejercicio de la misma incide sobre un derecho garantizado constitucionalmente, regula las garantías necesarias para que esa potestad no atropelle el derecho individual. En esta regulación se pueden apreciar claramente los dos extremos entre los cuales se mueve el derecho administrativo: potestad pública por una parte; y garantía de los derechos de los particulares.

En efecto, en primer lugar debe señalarse, en cuanto a la potestad pública o a la regulación del ejercicio de la misma por parte del Estado, que la Ley de Expropiación consagra la posibilidad para el Estado de apoderarse de determinados bienes de los particulares, para determinados fines, en forma coactiva o forzosa, cuando exista alguna resistencia de parte de los particulares, en virtud de los diversos intereses que surgen con motivo de la realización de obras de utilidad pública o actividad de interés social que el Estado pretenda ejecutar. Esa expropiación, o ese apoderamiento forzoso de los bienes por parte del Estado, procede, tal como expresamente la jurisprudencia venezolana lo ha calificado, "por las buenas o por las malas" (véase sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal de 14 de marzo de 1952, en *Gaceta Forense*, núm. 10 pp. 133 y 134). Por ello, decretada la expropiación, es decir, ejercida la potestad expropiatoria por parte del Estado, los particulares no pueden discutir la expropiación misma, los particulares no pueden discutir si realmente el Estado necesita o no aquellos bienes. Lo único que pueden discutir y exigir es la garantía a ser debidamente compensados por la lesión que se produzca a sus derechos, y la discusión no puede incidir sobre el ejercicio mismo de la potestad expropiatoria, la cual, una vez que se ejerce, es irreversible. Lo único que puede discutirse en el juicio expropiatorio, por tanto, no es la procedencia o no de la expropiación, sino el monto de la compensación que por el derecho lesionado debe pagar el Estado al particular (artículo 101 de la Constitución, 547 del Código Civil y 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social).

Por otra parte, la regulación en una ley de una potestad pública de tal importancia que permite al Estado lesionar uno de los derechos que la propia Constitución consagra ha implicado generalmente que el legislador, en las legislaciones sobre expropiación, haga intervenir para el correcto ejercicio de esta potestad por parte del Estado a todos los poderes públicos. En efecto, en materia expropiatoria no sólo interviene el Poder Ejecutivo cuando decreta la expropiación de una obra, sino que fundamentalmente la ley exige la intervención previa del Poder Legislativo y posterior del Poder Judicial. La garantía del derecho de propiedad y la lesión producida a este derecho, hace que el Legislador exija que todas las instituciones y poderes del Estado intervengan en el procedimiento. En primer lugar, el Poder Legislativo, al declarar la utilidad pública o el interés social de la actividad que conlleva la expropiación, declaratoria que se reserva generalmente al legislador hasta

el punto de que el Poder Ejecutivo no puede juzgar cuando hay utilidad pública o interés social en una actividad pública, sino que ésta sólo puede ser declarada por la ley (artículo 3 y 10 y ss. de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social). En segundo lugar, la intervención del Poder Ejecutivo, pues se exige que para que se ejecute la expropiación es necesario un acto de la autoridad ejecutiva, que determine cuáles bienes van a ser expropiados para alcanzar los fines de utilidad pública o interés social que la ley establece (artículos 3 y 5). En tercer lugar, la intervención del Poder Judicial, lo que configura la garantía judicial necesaria, debido a la lesión del derecho del particular; en este sentido, cuando no hay posibilidad de llegar a un arreglo o convenio amigable con el particular, la autoridad administrativa no puede apoderarse simplemente de sus bienes, sino que necesariamente tiene que acudir a la vía judicial y solicitar ante el juez competente de Primera Instancia en lo Civil, la expropiación o traslado forzoso de la propiedad de determinados bienes del particular al Estado (artículos 3 y 19 y ss.).

Estos serían los aspectos resaltantes del primero de los elementos de una legislación sobre expropiación, el que regula el ejercicio de una potestad pública, en la cual intervienen todos los poderes del Estado y que implica que el ejercicio de esa potestad deba hacerse conforme a las normas que establece la ley.

El segundo elemento de la expropiación, además de la potestad pública de expropiar, está constituido por la garantía del derecho de los particulares. En efecto, el hecho de que se otorguen al Estado determinadas potestades y el ejercicio de determinados poderes exorbitantes al derecho común que rige las relaciones entre particulares, no implica que éstos queden desasistidos frente al Estado. Al contrario, el legislador establece una serie de mecanismos para que el derecho del particular esté debidamente garantizado frente al ejercicio de esa potestad.

Ahora bien, esta garantía del derecho de los particulares que la legislación de expropiación establece podemos clasificarla en tres grandes grupos: por una parte, una garantía jurídica; por otra parte, una garantía patrimonial y, en tercer lugar, una garantía de devolución. Las tres están íntimamente conexas con la institución de expropiación.

En primer lugar, la garantía jurídica. El poder de expropiación, como ejercicio de una potestad pública, está circunscrito a una serie de normas legales. No es, por tanto, una vía de hecho. No se trata del apoderamiento fáctico de determinados bienes por par-

ticulares, pero conforme a una serie de normas de carácter jurídico que son el primer elemento de la garantía consagrada para los particulares. El despojo que se hace del bien particular, por tanto, no es un despojo ilegal, sino un despojo perfectamente legítimo, dados los fines que tiene el Estado en un momento determinado y que, por tratarse de un despojo legítimo, debe cumplirse de acuerdo a una serie de normas legales (artículo 1).

En virtud de ello, al particular se le consagran, como protección de esa garantía, en primer lugar, la posibilidad de oponerse a esta expropiación (artículo 26). En este sentido, la principal causa de oposición a la expropiación es el alegato de que se haya producido una violación de ley, precisamente por la existencia de esta garantía jurídica. La otra causa de oposición se refiere, en particular, a la expropiación parcial, pero no incide ya directamente sobre la expropiación en sí misma. Por esto, la confirmación de esta garantía jurídica está en la oposición a la expropiación por violación de ley. Pero además debe destacarse que se otorgan al particular una serie de mecanismos para hacer efectiva esa garantía, hasta el punto de que se le dan posibilidades de ejercer acciones posesorias o petitorias en relación al despojo ilegítimo o ilegal que se haya hecho de sus bienes, declarándose además en la ley, como responsables, a los funcionarios y a los jueces que hayan intervenido en algún procedimiento expropiatorio en el cual no se hayan cumplido las normas legales. En esta forma se hace responsable no sólo al Estado, sino directamente a sus funcionarios (artículos 4 y 55).

La segunda es la garantía patrimonial. En efecto, si bien se otorga al Estado la posibilidad de apoderarse de determinados bienes particulares, esto no significa que los derechos del particular claudican totalmente ante el Estado, sino que en el lugar de su derecho de propiedad, que desaparece, surge un nuevo derecho, el derecho a ser indemnizado y, por tanto, a recibir una justa compensación. En torno a ello, la jurisprudencia en Venezuela reiteradamente ha considerado que este derecho sustitutivo debe ser, como su nombre lo indica, una justa compensación o indemnización, que no signifique ni enriquecimiento ni empobrecimiento para el expropiado, es decir, una indemnización que sustituya el derecho que ha sido lesionado por el ejercicio de la potestad expropiatoria. (Véase sentencias de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, de 12 de julio de 1943 y de 4 de mayo de 1948, en *Memoria* de 1944, tomo 1, p. 22 y en *Compilación legislativa de Venezuela, 1948-1949*, anuario 1948, pp 771 y 772.) La

expropiación viene a ser entonces un mecanismo de conversión de derechos, del derecho patrimonial de carácter real por un derecho de crédito sobre una cantidad determinada de dinero, compensatoria de la situación anteriormente existente.

Pero las legislaciones de expropiación no sólo consagran estas dos garantías: la jurídica y la patrimonial, sino que también consagran una tercera garantía, que es consustancial a la finalidad que origina la expropiación y que es la llamada garantía de devolución.

En efecto, si la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social, la legislación de expropiación, y ésta es la tendencia general en el derecho comparado, establece que, cuando el bien que se expropia y del cual se despoja a un particular, no se destina por el Estado al fin de utilidad pública o de interés social que originó la expropiación, surge un derecho del particular a quien se le quitó su bien, de pedirle al Estado la devolución del bien que no ha sido utilizado para los autorizados fines de utilidad pública o de interés social.

En Venezuela, la legislación de expropiación tradicionalmente ha regulado, por una parte, la potestad expropiatoria y el ejercicio de ella por parte del Estado y, por la otra, las dos primeras garantías señaladas, la jurídica y la patrimonial: establece una serie de normas a las cuales debe ajustarse el ejercicio de la propiedad expropiatoria y establece las normas que buscan lograr la justa compensación o indemnización, es decir, la garantía patrimonial para el particular; pero la legislación de expropiación en Venezuela no ha recogido este tercer elemento que configura la garantía de devolución, pues no consagra un derecho preferente del particular a readquirir su bien cuando no ha sido destinado al fin para el cual el Estado ejecutó la expropiación, salvo cuando el Estado decida voluntariamente enajenarla, en cuyo caso, el particular sólo tendría un derecho a readquirir prioritariamente la propiedad de ese bien en las nuevas condiciones de enajenación que existan en el momento en que ésta se produzca (artículo 46).

Además de las normas contenidas en la Ley de expropiación, algunas leyes especiales han establecido normas particulares: la Ley sobre Derecho de Autor, por ejemplo, en relación a la expropiación de creaciones del intelecto y la Ley de Propiedad Industrial, en relación a la expropiación de invenciones o signos distintivos; la Ley de Reforma Agraria, de 1960, en relación a la expropiación agraria; y las leyes de reserva al Estado de la industria de la explotación del mineral de hierro, de 1974, y de la industria de

y el comercio de los hidrocarburos, de 1975, en relación a la nacionalización de las empresas mineras y de hidrocarburos.

*b'*. La requisición. La requisición consiste en el apoderamiento por el Estado, por razones militares y de seguridad, de bienes muebles de los particulares, generalmente indeterminados y fungibles, y mediando indemnización. Se distingue de la expropiación en que sólo procede respecto de bienes muebles, generalmente, sin identificación precisa, salvo su clase, y no está previsto un procedimiento judicial previo. El motivo de la requisición siempre es de carácter urgente, por eso el procedimiento es meramente administrativo, y en general de orden militar.

En efecto, en Venezuela, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales establece expresamente que “en caso de guerra, el Ejecutivo Federal tendrá la facultad de requisicionar los elementos de propiedad particular que puedan ser utilizados en la defensa nacional” (artículo 450). La ley, por otra parte, considera elementos requisables:

aviones, armas, pólvora y explosivos, municiones; víveres, forrajes, reses y cuantos artículos sean necesarios para la alimentación de los hombres y ganado; automóviles, camiones y carruajes de toda clase; máquinas, elementos para alumbrado, combustibles, herramientas, gasolina, petróleo y sus derivados; buques, animales de silla, de tiro y de carga, monturas y aparejos; drogas, y, en general, cuantos elementos sean necesarios el Ejército en Campaña, a juicio del Ejecutivo Nacional.  
(Artículo 453.)

Toda prestación derivada de una requisición militar da derecho a una indemnización del bien requisicionado, fijada por peritos y cancelada por el Estado (artículo 451).

Las previsiones anteriores han sido complementadas por la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, que permite al presidente de la República, declarado el estado de emergencia, “ordenar la requisición de los bienes necesarios para la defensa nacional” (artículo 31). La Ley señala, en todo caso, que:

terminado el estado de emergencia se restituirán los bienes requisados a sus legítimos propietarios, en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la indemnización debida por el uso o goce de los mismos. En los casos en que los bienes requisados no pudieren ser restituidos, o se trate de bienes fungibles o perecederos, se

pagará el valor total de dichos bienes calculados con base al precio que los mismos tenían en el momento de la requisición.  
(Artículo 32.)

En todo caso, debe señalarse que la institución de la requisición, en Venezuela, no ha sido prevista con claridad, sino en el orden militar.

La figura de las requisiciones civiles, consagradas en otras legislaciones en relación a bienes de primera necesidad que son objeto de acaparamiento y especulación, no se ha recogido en nuestro país.

En efecto, la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación, de 1947, al considerar esas acciones como delito, atribuye a los jueces penales “la ocupación de las mercaderías” y la facultad de disponer “su venta inmediata al precio regulado” por intermedio de las autoridades de protección al consumidor (artículo 6°). No queda claro de esta regulación la naturaleza jurídica del apoderamiento forzoso de los bienes: si el monto de la venta ingresa al Tesoro Nacional, como en efecto debe suceder, en realidad se trata de una medida punitiva, dado el origen penal de la misma, y en realidad se trataría de la figura del comiso que se verá más adelante; si el monto de la venta se abonara al infractor se trataría de una indemnización y la figura se asemejaría a la requisición.

c'. La reversión. La tercera de las instituciones que permiten al Estado el apoderamiento forzoso de bienes de los particulares por razones de interés general es la reversión, que se distingue de las anteriores en que no da derecho a indemnización a pesar de que no tiene carácter punitivo.

En efecto, es un principio general de las concesiones administrativas el hecho de que una vez terminada la concesión, el concesionario debe traspasar los bienes afectos a la concesión al Estado sin indemnización; el fundamento de esta institución se considera que está en la naturaleza misma de la concesión: mediante ella, el Estado traspasa al particular concesionario un privilegio para realizar una actividad que aquél generalmente se ha reservado para sí, y la compensación por haber ejercido ese privilegio, en base a un acto del Estado, es que al concluir la concesión re-  
vierten a él todos los bienes afectos a la concesión.

En el ordenamiento jurídico venezolano, la figura de la reversión se acogió por primera vez en el orden constitucional en el texto de 1947 respecto de las concesiones mineras y de hidrocar-

buros, y además se consideró siempre como una institución vinculada a la concesión. El principio de la reversión se recoge igualmente en la Constitución vigente de 1961, también en relación a las concesiones mineras y de hidrocarburos, aun cuando el texto constitucional parece concentrar sus efectos a “las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación” de dichas concesiones (artículo 103). A pesar de ello, la interpretación, que le ha dado la Corte Suprema a esta previsión constitucional de la revisión, ha sido de carácter amplio.

En efecto, sobre la *reversión*, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 3 de diciembre de 1974, dictada con motivo de la impugnación de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, señaló lo siguiente:

Quando los concesionarios se adhieren al estatuto legal, la ley que impone la reversión, están aceptando explícitamente e implícitamente que al extinguirse la concesión, por cualquier causa, los bienes integrantes de la concesión pasarán al Estado sin indemnización alguna; de manera que, la cláusula de reversión llega a ser, por este medio, un complemento del estatuto legal del concesionario y así expresa un comentarista refiriéndose a la reversión: “Es inherente a la figura de la concesión; en verdad no podemos concebir dentro de nuestro régimen legal imperante para los minerales de hidrocarburos, que la concesión no tenga en límite predeterminado y no se opere *ope legis* la reversión.” Por ello, no se explica la contradicción en que incurren los demandantes aceptando por una parte las disposiciones: artículo 103 de la Constitución Nacional y 80 de la Ley de Hidrocarburos, por las cuales queda establecida la reversión, e impugnando la Ley que la regimenta, cuando ambas leyes contemplan el traspaso de los bienes al Estado sin indemnización alguna al extinguirse la concesión y es evidente también que tanto la confiscación por la cual se incautan determinados bienes de una persona sin indemnización alguna, como la expropiación, que supone un procedimiento especial mediante indemnización, son figuras distintas a la reversión, en virtud de la cual los bienes pertenecientes al concedente, como los del concesionario, afectos a la concesión vuelven a manos de aquél cuando por cualquier causa la concesión llega a su fin.

(*Gaceta Oficial* núm. 1718, extr. 20-1-75 pp. 22 y 23).

En todo caso, debe señalarse que a nivel legislativo, el principio de la reversión en las concesiones ha sido tradicionalmente acogido. En efecto, en materia de hidrocarburos, en la Ley de Hidrocarburos, de 1943, y en todas sus reformas posteriores, se estableció expresamente que al vencimiento de las concesiones “la Na-

ción readquirirá, sin pagar indemnización alguna, las parcelas concedidas y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido” (artículo 80). En 1971, mediante la ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos (*Gaceta Oficial* núm. 29577, de 6-8-71), próxima la fecha de vencimiento de las concesiones de hidrocarburos, se reguló la figura de la reversión.

Dicha ley, en efecto, determinó el ámbito de los bienes reversibles en los siguientes términos: “Tierras, obras permanentes, incluyendo instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas; y los otros bienes adquiridos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte en las concesiones de hidrocarburos”, y además, salvo prueba en contrario, “cualesquiera otros bienes corporales e incorporeales adquiridos por los concesionarios” (artículo 1); y precisó que dichos bienes “pasan al patrimonio nacional, libres de gravámenes y cargas y sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa las concesiones respectivas” (artículo 2). Como consecuencia, la ley estableció una obligación a los concesionarios de conservarlos y mantenerlos en comprobadas condiciones de buen funcionamiento (artículos 2 y 4), y atribuyó al Ejecutivo Nacional amplias facultades de inspección y control.

Posteriormente, la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, de 1975, nacionalizó la industria, dando por terminadas, anticipadamente, las concesiones de hidrocarburos, con lo cual las normas de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión, en cuanto a tal, fueron inaplicables.

El principio de la reversión, en todo caso, ha sido acogido en otras leyes, como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, de 1965, respecto de las concesiones de aprovechamiento de aguas del dominio público (artículo 92); y en la Ley de Ferrocarriles, de 1957, en la cual se precisó que:

En el caso de concesiones extinguidas por vencimiento del término de su duración, según sus respectivos títulos, la Nación readquirirá sin pagar indemnización alguna, todos los derechos concedidos y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras, material rodante, construcciones e instalaciones, efectuadas durante la concesión.

(Artículo 9).

d'. Las medidas punitivas. En todos los supuestos de extinción de la propiedad privada antes analizados, las medidas se adoptan

por el Estado por razones de utilidad o interés general, sin que estén motivadas por actividades ilegítimas o ilícitas de los propietarios afectados. Por otra parte, en la expropiación y la requisición, los propietarios tienen derecho a indemnización, lo cual no se plantea en la reversión, por tener ésta su fundamento en la ley y en el contrato de concesión aceptado por el concesionario.

Pero no sólo el ordenamiento jurídico prevé las restricciones a la titularidad de la propiedad antes señaladas, sino que además establece algunas formas de extinción de la propiedad privada, sin indemnización, como consecuencia de una sanción que impone el Estado por las acciones ilegales de los propietarios. Entre estas restricciones se destacan el comiso, la demolición de inmuebles y la confiscación.

a". El comiso de bienes muebles. El comiso es una forma de extinción de la propiedad privada sobre bienes muebles, que pasan al patrimonio del Estado o son destruidos por razones de orden público y sin que medie indemnización alguna a favor de los propietarios afectados. Se trata, siempre, de una sanción administrativa, de una pena accesoria a la pena principal en materia penal o, en sí, de una pena principal aplicada con motivo de la comisión por parte del propietario, de una falta administrativa o de un delito. Sobre el *comiso* y su constitucionalidad la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 20 de diciembre de 1967 estableció lo siguiente:

El comiso es una sanción de carácter patrimonial aplicable con motivo de la realización de un acto ilícito; si el comiso implicara una expropiación practicada en forma distinta a la prevista por la ley, o a una confiscación de las prohibidas por la Constitución habría que llegar a la absurda conclusión, de que el comiso de los objetos con los cuales se perpetra un delito, o el objeto mismo del delito, como sucede en el contrabando, sería una medida inconstitucional. (Véase en *Gaceta Forense* núm. 58, 1967, pp. 168 y 169.)

Diversas normas en el ordenamiento jurídico regulan el comiso. En primer lugar, como sanción de carácter administrativo, la Ley de Sanidad Nacional, de 1938, autoriza al Ejecutivo Nacional a tomar "todas las medidas que crea necesarias" para prevenir o extinguir una enfermedad o combatir una epidemia, "incluso la ocupación temporal de la propiedad y hasta su destrucción" (artículo 17). En base a esta autorización legal, el Reglamento General de Alimentos, de 1959, establece expresamente que "los alimentos

que se ofrezcan al consumo infringiendo las disposiciones de este Reglamento serán decomisados sin ninguna compensación” (artículo 44), y según los casos, podrán ser destruidos a costa del infractor (artículo 45).

Como pena accesoria a la pena principal, el Código Penal establece la “pérdida de los instrumentos o armas con que se cometió el hecho punible y de los efectos que de él provengan” (artículo 10 y 33). En el caso de armas, éstas “serán decomisadas” y pasadas al parque nacional; y en los demás efectos también serán decomisadas y rematados para adjudicar su precio al Estado (artículo 33). Esto ha sido regulado con mayores precisiones de procedimiento en la Ley de Bienes Muebles Recuperados por Autoridades Policiales, de 8 de julio de 1966. En el primer caso, las disposiciones del Código Penal han sido complementadas con las de la Ley de Armas y Explosivos, de 1939.

Por último, como pena principal, el comiso ha sido establecido por infracción de leyes fiscales, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Esta ley precisa, en efecto, que:

El comiso consiste en la pérdida de los efectos sujetos al pago de impuestos, de los vehículos en que se transporten, de los envases o recipientes que los contenga, y de las construcciones, instalaciones y equipos destinados especialmente para elaborar, recibir o depositar aquellos efectos, de acuerdo con la Ley especial que establezca la pena.  
(Artículo 307).

Conforme a estas previsiones, por ejemplo, el comiso, como pena no corporal, procede por el delito de contrabando previsto en la Ley de Aduanas (artículo 280 y siguientes).

*b*”. La destrucción de la propiedad inmueble. Como medida restrictiva de carácter sancionatorio a la propiedad privada, que implica la destrucción del objeto de la misma por razón de orden público, el ordenamiento jurídico establece la destrucción o demolición de inmuebles.

Tradicionalmente, esta restricción se ha previsto como consecuencia de las violaciones a las limitaciones urbanísticas a la propiedad, en los ordenamientos municipales respectivos. En tal sentido, por ejemplo, la Ordenanza de Arquitectura y Urbanismo del Distrito Federal prevé la demolición de los inmuebles que hayan sido construidos sin el permiso correspondiente y que estén situa-

das en lugar prohibido, que amenacen o se encuentren en ruina o que obstruyan la vía pública (artículos 54 y siguientes).

Además, en el ordenamiento jurídico nacional, esta medida restrictiva de la propiedad inmueble se ha venido estableciendo en muchas leyes, como medida de policía administrativa. En el ámbito urbanístico, por ejemplo, respecto de las construcciones industriales que se establezcan sin el correspondiente registro, previo ante el Ministerio de Fomento (artículo 7º del Decreto Ley número 365, de 27 de agosto de 1974, en *Gaceta Oficial* núm. 30503 de 18-9-74); o que se establezcan en el Área Metropolitana de Caracas en violación del Decreto-Ley de Desconcentración Industrial, de la misma (artículo 6 del Decreto-Ley número 713, de 21-1-75 en *Gaceta Oficial* núm. 30638, de 5-3-75). En el ámbito sanitario, la Ley de Sanidad Nacional, de 1938, permite, por razones sanitarias, hasta la destrucción de la propiedad (artículo 17); y en materia de conservación y protección del ambiente, la reciente Ley Orgánica del Ambiente, de 1976, autoriza a las autoridades administrativas a adoptar las medidas necesarias para evitar las consecuencias perjudiciales de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, entre las cuales está “la demolición de construcciones violatorias de disposiciones sobre protección, conservación y defensa del ambiente” (artículo 25, ordinal 4º).

En estos casos de demolición o destrucción de la propiedad inmueble, a igual que en materia de comiso, dado el carácter sancionatorio de la medida, tampoco surge derecho alguno a identificación por parte del propietario. En general, al contrario, la demolición debe ser hecha por el propio propietario, o subsidiariamente por el Estado, a costa de aquél.

c”. La confiscación. Por último, dentro de las medidas restrictivas de la propiedad por razones de orden público y que implican su transferencia forzosa al Estado sin indemnización está la figura de la confiscación. Se caracteriza por tratarse de una medida coactiva que, en general, afecta la totalidad o parte del patrimonio de una persona, sin distinción de que abarque bienes muebles o inmuebles.

Tradicionalmente prohibida en el ordenamiento constitucional venezolano (desde el texto de 1830), en múltiples ocasiones se ha aplicado por motivos militares, religiosos y políticos, y las mismas constituciones han admitido excepciones a dicha prohibición.

En texto constitucional vigente de 1961, en este sentido, si bien prohíbe que se decreten o ejecuten expropiaciones (artículo 102),

prevé dos excepciones: respecto de los extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho internacional, y respecto de las personas que se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación para resarcir a la república de los perjuicios que se le hayan causado (artículo 250).

e'. Las cesiones obligatorias de la propiedad por razón de urbanismo como contribución en especie. Además de todas las restricciones a la titularidad del derecho de propiedad que se han analizado anteriormente, el ordenamiento jurídico venezolano ha venido consagrando tradicionalmente otra, que consiste en cesiones obligatorias de parte de su propiedad que un urbanizador particular debe hacer a los entes públicos municipales, con el objeto de construir las calles y avenidas, y los parques, plazas y jardines públicos; así como a los entes nacionales de orden educacional, los inmuebles necesarios para escuelas. Es decir, se trata, siempre, de cesiones obligatorias y gratuitas de la propiedad de bienes que han de estar destinados o afectados a un uso público.

En efecto, en las "Disposiciones Generales sobre Urbanismo", de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General del Distrito Federal, se establece expresamente que:

Toda persona natural o jurídica, que se proponga urbanizar o parcelar, debe fijar inicialmente un plazo máximo para la construcción de los servicios públicos y *para la entrega a la Municipalidad de las avenidas, calles, plazas, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que corresponden al uso público*, así como también los acueductos y las fuentes que los alimentan, *para que ella los administre como bienes del Municipio, sin que éste tenga que indemnizar nada al respecto.*

Indudablemente que esta limitación de la propiedad particular, que afecta su misma titularidad, va más allá de las regulaciones y limitaciones al uso e inclusive de las obligaciones *non aedificandi*. Aquí se trata de una cesión obligatoria de parte de la propiedad privada a un ente público, sin que medie el procedimiento expropiatorio —tradicional forma de cesión forzosa de la propiedad privada a los entes públicos de acuerdo a nuestra Constitución— y sin indemnización alguna. El fundamento de estas cesiones forzosas, que configuran una de estas restricciones a la propiedad previstas en la Constitución, es indudable que debe situarse en una especie de contrapartida debida por el urbanizador, por

el mayor valor que el proceso de urbanización o parcelamiento dará al suelo urbano; se trata, en definitiva, de una contribución en especie, mal regulada, como tal, en el ordenamiento urbanístico. Sin embargo, este fundamento es, indudablemente, la única forma de mantener una adecuación a la Constitución de dicha norma.

En efecto, al autorizarse la construcción de una urbanización o el desarrollo de un parcelamiento, es indudable que el valor del suelo urbano propiedad del urbanizador aumentará considerablemente. No existiendo en nuestra legislación urbanística contribuciones especiales por plusvalía —salvo la prevista en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social en los casos de expropiaciones para la construcción de obras públicas— una vía indirecta adoptada por el legislador municipal para hacer contribuir hacia fines públicos parte de dicho valor, es la imposición al propietario de la urbanización de dos obligaciones fundamentales: en primer lugar, las de correr con el costo de la urbanización, pues es el propietario urbanizador quien deberá construir, a sus expensas, todos los elementos esenciales de carácter público de la urbanización (por ejemplo, calles, avenidas, plazas, instalaciones para la distribución de aguas blancas y para la recolección de aguas negras y de lluvia; e instalaciones para la prestación del servicio de alumbrado público, para la distribución de energía eléctrica y para el servicio de teléfonos); y en segundo lugar, la cesión obligatoria y gratuita a la municipalidad, de los bienes del dominio público municipal (calles, avenidas, plazas y jardines públicos) o afectados a los servicios públicos (conductores de aguas negras y de lluvia, y de cables para los servicios de teléfonos y electricidad, por ejemplo).

Este principio de la cesión obligatoria de terrenos de propiedad particular al Municipio como mecanismo indirecto de contribución al interés público debido al mayor valor que el proceso de urbanización reporta al particular, sólo regulado parcialmente en el derecho venezolano, ha sido objeto de regulaciones precisas en recientes legislaciones urbanísticas como la contenida en la Ley de Régimen de Suelo española. Dicha ley expresamente señala que:

Los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, *mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras*; del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los planes... (artículo 114) aclarando, ade-

más, que *el terreno vial* que los propietarios habrán de *ceder gratuitamente* será para cada manzana el correspondiente a la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de su alineación —y que— *el terreno destinado a parques y jardines públicos, de aportación obligatoria* para los propietarios, será igual al que represente una décima parte de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se establezca. (Artículo 115).

En el sistema italiano también se regula la “cesión gratuita” de los terrenos necesarios para obras de urbanización primaria (vías residenciales, espacios para estacionamiento y aparcamiento, alcantarillado, red de suministro de agua, red de distribución de energía eléctrica y de gas, alumbrado público, zonas verdes), en la *Ley Urbanística*, de 17 de agosto de 1954, modificada por la de 6 de agosto de 1967, en concordancia con la ley del 29 de septiembre de 1964.

A diferencia del sistema de cesiones obligatorias de terrenos en el sistema español e italiano, como mecanismo para hacer que la plusvalía que adquieren los inmuebles con motivo de la urbanización revierta a la comunidad, el sistema francés no establece nada al respecto, rigiendo el mecanismo expropiatorio para los casos en que deban afectarse determinados inmuebles a vías de comunicación públicas o a espacios libres o áreas de carácter público, previstos en los planes de urbanismo.

Una última consideración respecto de la cesión obligatoria de inmuebles de propiedad particular a la municipalidad para su destino a bienes del dominio público en el derecho venezolano, y es la de la constitucionalidad de dicha medida. Ciertamente que la Constitución, al garantizar el derecho de propiedad, señala que en virtud de su función social (en este caso, función urbanística), está sometida a las limitaciones, restricciones, contribuciones y obligaciones establecidas por la ley (artículo 99). Sin embargo, prohibida como está la confiscación, toda la cesión obligatoria del derecho de propiedad a un ente público debe hacerse a través del procedimiento expropiatorio, o de los otros admitidos por la Constitución o la ley, es decir, mediante sentencia firme y el pago de una justa indemnización, salvo en los casos de reversión o de medidas sancionatorias. Por tanto, toda cesión obligatoria y forzosa de propiedad privada al Estado o a los entes públicos, sin que medie indemnización y sin que se siga el procedimiento expropiatorio, sería inconstitucional. Las cesiones obligatorias, sin indemnización, de propiedad privada a la municipalidad para la apertura de calles, plazas y avenidas y para el establecimiento de

áreas verdes públicas, en tal sentido, podrían ser consideradas como inconstitucionales y, por tanto, los artículos 101 y 112 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones, en general podrían considerarse como violatorios de los artículos 99 y 101 de la Constitución. El único argumento que permitiría mantener la constitucionalidad de dichas normas tendría que basarse en la consideración de la cesión obligatoria de terrenos particulares a los entes municipales, como una forma indirecta de contribución en especie para hacer revertir a la colectividad —uso público— el mayor valor (plusvalía) que adquiere la propiedad del urbanizador por el hecho de la urbanización autorizada, por el ente municipal.

En términos generales puede señalarse que la figura de las cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes públicos por razones urbanísticas, dado que el urbanismo ha sido una materia que carece, en Venezuela, de una normativa nacional, generalmente ha sido un fenómeno local. Normalmente es a nivel de las ordenanzas municipales, tal como se ha visto anteriormente, que se regula la cesión de la propiedad privada, forzosa y gratuita, para la formación de bienes del dominio público: calles y áreas verdes.

Sin embargo, a nivel nacional, la Ley de Educación, desde 1955, ha establecido una cesión obligatoria de inmuebles de propiedad privada a la república para el establecimiento de escuelas, es decir, con fines educacionales, pero también dentro de procesos urbanísticos.

En efecto, el artículo 16 de la vigente Ley de Educación establece lo siguiente:

Las personas privadas que se ocupen, por cuenta propia, en la construcción de barrios o urbanizaciones, donarán a la Nación terrenos suficientes y adecuados para la edificación de escuelas y parques de recreo, en proporción a su población escolar y de conformidad con las Ordenanzas Municipales respectivas.

Los Organismos Oficiales que realicen labores similares a las expresadas en este artículo, estarán obligados, además, a construir, a sus expensas, locales apropiados para escuelas en la proporción correspondiente y de acuerdo con las normas que previamente fije el Ministerio de Educación.

Esta norma consagra, sin duda, una cesión obligatoria de propiedad privada a la república por razones de urbanismo y con fines educacionales. Respecto a esta figura jurídica se pueden re-

plantear todos los problemas jurídicos a que hemos hecho referencia anteriormente, en relación a la cesión obligatoria de propiedad privada a entes municipales.

En efecto, ante todo, a pesar de que la Ley de Educación utilice el término, no estamos en presencia de una "donación". De acuerdo a los artículos 1431 y siguientes del Código Civil, la donación es esencialmente voluntaria, como todo contrato, y exige la presencia de un *animus donandi*, lo cual está ausente en la obligación establecida en la Ley de Educación. Por tanto, esta ley lo que establece es una cesión obligatoria de propiedad privada a la república por razón de urbanismo. Aquí también, para compaginar esta obligación —que implica la extinción de la propiedad— con los dispositivos constitucionales, hay que entender que, en realidad, lo que establece la ley es una contribución en especie de la propiedad privada por concepto de los beneficios que el urbanizador tendrá con motivo del permiso de urbanización. Si se tratase de una donación convenida y aceptada por el propietario, el problema constitucional no se plantearía.

### c. *Las obligaciones a la propiedad privada*

Pero conforme a la Constitución, la propiedad no sólo está sometida a limitaciones o restricciones sino que también puede estar sometida a obligaciones previstas en la ley. En este sentido, es muy común la previsión de prohibiciones de hacer o de no hacer a la propiedad en el ordenamiento jurídico.

A título de ejemplo, en materia agraria, la Ley de Reforma Agraria, de 1960, establece una serie de obligaciones derivadas de la función social de la propiedad (artículo 3º), entre ellas: la explotación eficiente de la tierra; el trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra; el cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables, y el acatamiento de las normas que regulen el trabajo asalariado (artículo 19). La falta de cumplimiento por parte de los propietarios, privados de cualquiera de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, constituye motivo suficiente para la afectación de las tierras a la reforma agraria (artículo 22).

En materia forestal, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, en razón de la conservación y defensa de los recursos naturales renovables prevé diversas obligaciones a la propiedad, y entre ellas, la orden de repoblación forestal que pueda acordar el Ejecutivo

Nacional (artículo 39), la cual están obligados los propietarios a ejecutar a sus propias expensas (artículo 41). La ley prevé, inclusive, que cuando los trabajos de repoblación forestal en terrenos de propiedad privada no fueren ejecutados en el plazo que se señale, el Ministerio de Agricultura y Cría los realizará por cuenta del propietario. En todo caso, el propietario queda obligado a la conservación de las obras ejecutadas y responderá por los daños y perjuicios que a las mismas se ocasionen (artículo 41).

En materia sanitaria, la Ley de Sanidad Nacional autoriza al Ejecutivo Nacional que ordene “la reparación o reforma de una propiedad o parte de ella, o el cumplimiento de determinados requisitos sanitarios a cargo del propietario”. Si éste no cumpliere, la autoridad administrativa podrá recurrir a ejecutar subsidiariamente la orden, a costa del propietario (artículo 15).

En materia de seguridad y defensa nacional, la vigente Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, de 1976, establece para los extranjeros propietarios o detentadores por cualquier título de bienes inmuebles situados en las zonas de seguridad adyacentes a la orilla del mar, de los lagos y ríos navegables, la obligación de declararlo ante la autoridad ejecutiva correspondiente (artículo 16, único).

Por otra parte, en la Ley sobre Bienes Afectos a las Concesiones de Hidrocarburos, de 1971, se establecieron una serie de obligaciones de conservación y mantenimiento de dichos bienes, de manera que al revertir al Estado pudiera continuar en operación la industria petrolera. En relación a estas obligaciones, la Corte Suprema de Justicia, con motivo de la impugnación de dichas normas, señaló lo siguiente:

Sea, pues, que las medidas adoptadas en las disposiciones citadas, envuelvan una limitación o una restricción de la propiedad, se justifican dado el carácter de interés público y por hallarse comprendidos como tales restricciones y limitaciones en las medidas conservativas de control y fiscalizadoras que ejerce el Estado con respecto a los bienes que le incumben.

Las disposiciones referidas en los artículos 3, 4, 5, 7 y 23 de la ley impugnada, hacen parte del sistema establecido por la ley, con el fin de precisar el control y regular el uso que deben dar los concesionarios de hidrocarburos a sus bienes, dado el carácter de interés público de la actividad que explotan y son, como se ha dicho, limitaciones a la propiedad, las cuales figuran dentro de las restricciones contempladas en la ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos.

(Sentencia del 3 de diciembre de 1974, en *Gaceta Oficial* núm. 17 18, extr. de 20 de enero de 1975, p. 21.)

Otro conflicto resuelto en la Corte Suprema varios años antes, con motivo de la obligación impuesta a los propietarios de automóviles de alquiler (taxis) de pintar en determinada forma dichos vehículos, ya había dado cabida definitiva en el ordenamiento jurídico venezolano a la constitucionalidad de las obligaciones legalmente establecidas a la propiedad. La Corte, en sentencia de 4 de junio de 1952, argumentaba, en efecto, que "tales restricciones por lo demás impuestas en interés público, son frecuentes y el corte de un árbol, el disfrute de las aguas y la modificación de la vivienda misma, se encuentran intervenidas frecuentemente por las autoridades en nombre del interés general" (véase en *Gaceta Forense*, núms. 11, 1952, pp. 27 y 28).

Por supuesto, las obligaciones establecidas por el ordenamiento legal a la propiedad pueden consistir, también, en obligaciones de no hacer. En este sentido, casi todas las limitaciones al uso de la propiedad (limitaciones administrativas) son también obligaciones de no hacer. Piénsese solamente en las limitaciones urbanísticas (las obligaciones *non aedificandi*, por ejemplo). La ley, establece además otras obligaciones de no hacer, como la prevista, por ejemplo, en la Ley Forestal de Suelos y Aguas, respecto del pastoreo: la prohibición que puede ser decretada por el Ejecutivo de cualquier clase de ganado en zonas determinadas (artículo 37).

#### d. *Las contribuciones a la propiedad*

Por último, dentro de las limitaciones que la Constitución permite establecer a la propiedad, además de las limitaciones a su ejercicio, de las restricciones y de las obligaciones sobre ella, el ordenamiento jurídico establece una serie de contribuciones a la misma y, en particular, respecto de la propiedad inmobiliaria.

En efecto, la Constitución atribuye a los Municipios, como ingresos que les son propios, los impuestos sobre inmuebles urbanos, lo que ha dado origen al desarrollo de la contribución local denominada usualmente derecho de frente.

Otros impuestos nacionales que presuponen la propiedad inmueble, serían el impuesto sobre sucesiones y la contribución de mejoras por plusvalía por motivo de la construcción de obras públicas, que consagra la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social. Conforme a ésta:

Los inmuebles que con motivo de la construcción de obras públicas, como la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas, parques o jardines, caminos, carreteras, obras de riego o de saneamiento, adquiriesen por ese concepto un mayor valor que exceda del 10% debido a su situación inmediata o cercana a las mencionadas obras, quedarán sujetas al pago de las  $\frac{3}{4}$  partes de ese mayor valor (plusvalía), que la entidad pública o privada que hubiese ejecutado los trabajos cobrará de conformidad con lo dispuesto por la ley. (Artículo 15).

Por último, debe mencionarse, tal como ya se señaló, que las cesiones obligatorias y gratuitas de parte de la propiedad inmueble a los entes municipales o nacionales, por razones de urbanismo, constituyen en realidad una contribución de mejoras, en especie, mal regulada, siendo este el fundamento más racional de dicha figura.

#### IV. LAS LIMITACIONES A LA APROPIABILIDAD DE BIENES

Hemos señalado que paralelamente a las limitaciones a la propiedad, es decir, a las limitaciones a su ejercicio, y a las restricciones, obligaciones o contribuciones a las que está sometida, pueden identificarse en el ordenamiento jurídico limitaciones a la apropiabilidad de bienes. En el primer caso, todas las limitaciones a la propiedad presuponen la existencia del derecho y lo limitan; en el segundo caso, en cambio, de lo que se trata es de la imposibilidad misma de la propiedad.

En efecto, si bien la Constitución consagra el derecho de propiedad, es necesario convenir en que no todos los bienes son susceptibles de apropiabilidad. Hay ciertos bienes que el Estado se ha reservado o que los ha considerado como del dominio público, que no pueden ser objeto de propiedad. En estos casos, por tanto, no puede hablarse realmente de limitaciones a la propiedad, sino de limitación a la apropiabilidad de bienes.

Estas limitaciones a la apropiabilidad pueden presentarse en el ordenamiento jurídico con carácter general: la declaratoria de cierto género de bienes, como del dominio público; o con carácter específico: exclusiones particulares de la apropiabilidad, por ejemplo, respecto de cierta categoría de personas (extranjeros).

Veamos separadamente estos supuestos:

##### A. LA DECLARATORIA DEL DOMINIO PÚBLICO

Una típica limitación a la apropiabilidad de ciertos bienes tiene

su origen en su declaratoria, mediante ley, como del dominio público.

En efecto, frente a la garantía de la propiedad, la pregunta que debemos formularnos es sobre qué bienes puede existir propiedad privada?; en otras palabras ¿cuál es el ámbito de la propiedad privada? ¿Esta es irrestricta y eterna? ¿Se ejerce siempre, sobre todos los bienes o cosas existentes?; o ¿la Ley, como lo dice la Constitución, puede establecer restricciones al ámbito de la propiedad por razones de interés general?

Indudablemente, es el legislador quien determina el ámbito de la propiedad, es decir, es quien puede determinar qué bienes son susceptibles de ser de propiedad privada y cuáles no lo son; y cuando realiza esa determinación está asignando o cambiando el régimen jurídico de determinados bienes, al establecer que estos son del dominio público o por el contrario, son susceptibles de ser de propiedad privada (artículo 525 del Código Civil).

Esta calificación, sin embargo, ni es absoluta, ni eterna, ni inmutable. En efecto, conforme a nuestro ordenamiento jurídico no existen bienes del dominio público o de propiedad privada, que lo sean "por naturaleza". La existencia de unos y otros depende única y exclusivamente de la voluntad del legislador; y tanto el dominio público como la propiedad privada son conceptos jurídicos. El legislador ha manejado estos conceptos y ha deslindado la clasificación básica de ambos tipos de dominio en el Código Civil, por lo que el ámbito de la propiedad privada no llega hasta los bienes que han sido declarados por el legislador como bienes del dominio público.

Ahora bien, el deslinde jurídico que hace el Código Civil entre bienes susceptibles de propiedad privada y bienes que no lo son (dominio público), no es una demarcación cerrada y eterna, que no admite modificaciones. Al contrario, las leyes se derogan y modifican por otras leyes, y en la Constitución, donde está el límite de la acción del legislador, no se consagra el carácter absoluto e inmutable de la propiedad. Por otro lado, el legislador en un momento determinado, podría excluir ciertos bienes del ámbito de la propiedad privada, declarándolos del dominio público, lo cual no implicaría, en absoluto, una violación del derecho de propiedad.

Pensemos, por ejemplo, en otra garantía constitucional: la libertad de industria y comercio. El Estado, cuando se reserva determinadas industrias (artículo 97 de la Constitución), lo que hace es excluir ciertas actividades del ámbito de la libertad econó-

mica, y la reserva, en sí misma, no conlleva derecho alguno a indemnización por parte de los antiguos industriales, salvo que el Estado asuma las industrias particulares. Pues bien, algo similar sucede en materia de propiedad: cuando el Estado declara ciertos bienes como del dominio público por voluntad del legislador, lo que hace en realidad es excluir ciertos bienes del ámbito de la propiedad privada y esta exclusión, en sí misma, no conlleva derecho alguno a indemnización por parte de los antiguos propietarios.

El principio señalado, por otra parte está recogido en la propia Constitución en su artículo 133, que establece lo siguiente:

Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso.

Esta norma, ni más ni menos, es una declaratoria de cierta categoría de bienes como del dominio público (de uso privado) del Estado y ella, por sí misma, no da derecho alguno a indemnización a favor de eventuales propietarios anteriores de tales armas.

En todo caso, la declaratoria de unos bienes como del dominio público no da derecho a indemnización, pues en estos casos falta la especialidad del sacrificio. Tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 12 de agosto de 1968: "Para que proceda la indemnización en derecho público, es necesario que se compruebe: a) *la singularidad del daño*; b) que lo afectado *sea un verdadero derecho*; y c) que el daño *sea mensurable económicamente*." (Véase en *Gaceta Forense*, núm. 61, 1968, pp. 105 a 108).

En estos casos, el legislador ni expropia unos derechos determinados, ni los confisca; sólo establece que un género de bienes no pueden ser susceptibles de propiedad privada, es decir, que ésta no puede existir y que la que existía se extingue por imposibilidad en el objeto.

Frente a una declaratoria de ciertos bienes como del dominio público, ante la cual no se pueden alegar derechos adquiridos, sin duda que se puede plantear la problemática de la responsabilidad del Estado por acto legislativo. Sin embargo, frente a esto es necesario señalar, que la construcción jurídica de toda la responsabilidad de Estado legislador se ha fundado en el supuesto de que para pretender una indemnización del Estado por una lesión a algún derecho derivado de una Ley es necesaria la singularidad y especificidad del sacrificio o lesión. Si ésta no existe, no surge el derecho a indemnización; en otras palabras, si la nueva ley afecta

a todos por igual, es decir, si los efectos son realmente efectos generales, no surge obligación de indemnización. Por eso se insiste en que la declaratoria de ciertos bienes como del dominio público en realidad constituye un cambio de régimen jurídico de unos bienes, que se realiza con carácter general por el legislador, y frente a estos cambios no hay derechos adquiridos.

En definitiva, por tanto, la declaratoria de ciertos bienes como del dominio público, al no lesionar especialmente el derecho de un propietario, sino a todos los habitantes por igual, y excluir dichos bienes del ámbito de los que pueden ser objeto de propiedad privada, no origina derecho alguno de indemnización.

Sin embargo, esto exige algunas precisiones, particularmente en el caso de las aguas y de las playas. En Venezuela, desde hace algunos años se ha venido proyectando la declaratoria de todas las aguas y de las playas como bienes del dominio público. Esto plantea algunas situaciones respecto de los derechos efectivamente lesionados, que es necesario precisar.

Por ejemplo, en el caso de las aguas, el solo hecho de que las mismas se declaren como del dominio público y, por tanto, se cambie la situación que existe en la actualidad de ciertas aguas susceptibles de ser objeto de propiedad y otras aguas que, aun cuando sean públicas, pueden ser aprovechadas más o menos libremente, no da derecho alguno a indemnización por parte de los antiguos propietarios. Sin embargo, si para la realización de un aprovechamiento de aguas permitido por la legislación anterior se realizaron determinadas obras hidráulicas que, posteriormente —con ocasión a la declaratoria de las aguas como del dominio público—, el Estado u otros particulares van a utilizar, el propietario de las mismas tendría derecho a indemnización. Lo mismo podría plantearse respecto de las playas. Si éstas, por ejemplo, no son naturales y han sido construidas por el trabajo del hombre, el hecho de que se las declare como del dominio público, traería como consecuencia un derecho a indemnización por parte de los propietarios de las obras que hicieron posible la existencia de la playa. Sin embargo, fuera de estos supuestos en los cuales la declaratoria del dominio público implica, en realidad, la adquisición por el Estado o la afectación al uso público de bienes de propiedad privada, como serían las obras hidráulicas o los malecones, y que daría derecho a los propietarios a ser indemnizados, la sola declaratoria de las aguas o playas como del dominio público no daría derecho a indemnización.

## B. LAS EXCLUSIONES PARTICULARES DE LA APROPIABILIDAD

Aparte de las exclusiones genéricas de la posibilidad de propiedad sobre determinado género de bienes, el ordenamiento jurídico ha establecido una exclusión de la propiedad de ciertos bienes, pero condicionada por la persona que tenga su titularidad y por la ubicación en el territorio nacional.

En efecto, al analizar la evolución constitucional del derecho de propiedad, se indicó que fue el texto de 1936 el que estableció la posibilidad de que la ley pudiera “por razón de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición o por su situación en el territorio (artículo 32, ordinal 2°); norma que repitió la Constitución de 1947 (artículo 65) y la de 1953 (artículo 35, ordinal 9°). En base a esta autorización constitucional, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, de 1936, consagró una norma con el siguiente texto:

Artículo 12. El Ejecutivo Federal podrá, en resguardo de la seguridad del Estado, impedir la transferencia a personas o compañías extranjeras de terrenos y construcciones situados a menos de veinticinco kilómetros de distancia de las fronteras de la República, de sus costas de mar y de las riberas de sus ríos navegables. A tal fin, los Registradores se abstendrán de registrar, so pena de nulidad, documentos en que se hagan tales transferencias, si no se les presenta para ser agregada al cuaderno de comprobantes, constancia de que el Ejecutivo Federal está en cuenta y no se opone a la operación que se pretende efectuar. En estos casos el Ejecutivo queda autorizado para decretar la utilidad pública de la posesión por el Estado de los terrenos que se pretenda transferir a personas o compañías extranjeras y disponer que se siga el procedimiento de expropiación establecido en esta Ley.

La norma se repitió en las leyes de expropiación de 1942 y 1947 y fue derogada por Decreto-Ley número 184, de 25 de abril de 1958, pues se consideró que la ley “contenía normas que entraban inútilmente la transferencia de la propiedad inmobiliaria” y “que la defensa y seguridad de la Nación podían ser aseguradas sin afectar la libertad de contratación en materia inmobiliaria”.

La prohibición, sin embargo, permaneció vigente indirectamente, pues la Ley de Registro Público vigente, de 1940, incorporó dentro de las prohibiciones a los registradores:

La protocolización de documentos por los cuales se transfiera, a personas o compañías extranjeras, terrenos o construcciones situados a menos de veinticinco kilómetros de distancia de las fronteras de la República, de sus costas de mar y de las riberas de sus ríos navegables, si no se les presenta, para ser agregada al cuaderno de comprobantes, la constancia de que el Ejecutivo Federal está en cuenta y no se opone a la operación que se pretende efectuar, conforme a lo previsto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.  
(Artículo 40, ordinal 7°).

Debe señalarse que una restricción dentro de este mismo orden de ideas tradicionalmente se ha consagrado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, respecto de la adquisición de bienes del dominio privado del Estado, en los siguientes términos:

Artículo 28. La propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción, salvo, por lo que respecta a los extranjeros, los situados en la zona de cincuenta kilómetros de ancho paralela a las costas y fronteras.

En la reciente Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976 puede decirse que se ha vuelto al espíritu del constituyente y legislador de 1936, al consagrarse de nuevo, en forma genérica, la restricción específica para los extranjeros en los términos siguientes:

Artículo 16. Ningún extranjero podrá adquirir, poseer o detentar por sí o por interpósitas personas sin autorización escrita del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro de la Defensa, la propiedad u otros derechos sobre bienes inmuebles en la Zona de Seguridad Fronteriza creada en esta Ley y en la zona de seguridad prevista en el literal "b" del artículo anterior (la zona que circunda las instalaciones militares y las industrias básicas).

Los registradores, jueces, notarios y demás funcionarios con facultad para dar fe pública, se abstendrán de autorizar los documentos que se presenten para su otorgamiento con violación de las disposiciones contenidas en este artículo, so pena de nulidad.

Se consideran personas interpuestas a los efectos de esta Ley, además de las contempladas en el Código Civil, las sociedades, asociaciones y comunidades en las cuales una persona natural o jurídica extranjera, sea socio, accionista, asociado o comunero con poder de decisión.

*Parágrafo Único.* Todo extranjero propietario o detentador por cualquier título de bienes inmuebles en las zonas de seguridad previstas

en los literales a) '(Una franja adyacente a la orilla del mar, de los lagos y ríos navegables) y c) (Cualquiera otra zona que considere necesaria —el Ejecutivo Nacional— para la seguridad y defensa de la República) del artículo anterior, una vez fijada su extensión, está en la obligación de declararlo dentro de un plazo no mayor de 60 días a contar de la fecha en que suscriba el... contrato público o privado respectivo, por ante la Primera Autoridad Civil del Estado, Distrito Federal o Territorio Federal, quien enviará dicha declaración, con los recaudos que señale el Reglamento dentro de un plazo no mayor de 30 días a la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

Con esta norma, como se dijo, se vuelve al sentido del texto constitucional de 1936, cuya norma fue eliminada en la Constitución vigente de 1961. Ésta, sin embargo, consagra una exclusión de la propiedad inmobiliaria en Venezuela respecto de Estados extranjeros, salvo para sus sedes diplomáticas (artículo 8).

## V. CONCLUSIÓN

Del análisis anterior de la evolución del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico-administrativo venezolano, se deduce claramente que de una consagración absoluta de la propiedad a comienzos de este siglo, es sólo a partir de 1914 que comienza a ser objeto de limitaciones. Sin embargo, es en 1936 que sufre una regulación en virtud del interés público, de destacable importancia; y es a partir de 1947 que comienza a considerársela, constitucionalmente, como teniendo una función social que cumplir, de manera que el interés del propietario particular no colida con el interés público general. En base a esta función social, la propiedad, por tanto, muy lejos está de ser un derecho absoluto, y al contrario está sometida a múltiples limitaciones, restricciones, contribuciones y obligaciones. La propiedad privada conforme a ello, en el ordenamiento jurídico, como derecho absoluto, puede decirse que dejó de ser en Venezuela el pilar fundamental de la organización política, y entró a configurarse como un derecho más, garantizado constitucionalmente, pero limitable también por auto-rización constitucional.