

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD Y EXPROPIACIÓN EN VENEZUELA EN LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL DESDE 1811 HASTA 1961

Samantha Sánchez Miralles

Abogado

Resumen: *Esta reseña histórica estudia el tratamiento constitucional en Venezuela de la expropiación entre 1811 y 1961. La propiedad en nuestras constituciones entre 1811 y 1864 era un derecho absoluto, de naturaleza ilimitada, prácticamente sagrado, la expropiación no era común. A partir de 1864 se empiezan a evidenciar ciertas limitaciones a la propiedad derivadas de las restricciones de ley. Desde 1947, se abandona la tendencia absolutista del derecho de propiedad, para seguir la tendencia global de propiedad con limitaciones. En el caso venezolano, estas limitaciones se englobaron dentro de la “función social” y se mantienen desde el texto constitucional de 1947 en las sucesivas constituciones, hasta la que nos rige hoy día.*

Palabras clave: *Propiedad, expropiación, constitución, historia.*

Abstract: *This history based article outlines the constitutional regulation in Venezuela of the expropriation between 1811 and 1961. In the Constitutions in force between 1811 and 1864, property was considered an absolute right, unlimited, and sacred, therefore expropriation was rare. As of 1864 we start to see certain limitations arising from legal restrictions. As of 1947, the absolutist conception of property is finally abandoned to follow the global tendency, which in the Venezuelan case was that such limitations to the property were conceived under the “social function” of property umbrella. This “social function” limitation of property has been kept since 1947 in the following Venezuelan Constitutions, including the current one today.*

Key words: *Property, expropriation, constitution, history*

I. INTRODUCCIÓN

Esta reseña se realizó como parte del trabajo de investigación de la tesis “Expropiación de marca en Venezuela Particular enfoque desde el punto de vista del análisis económico del derecho” presentada el 17 de noviembre de 2010 para optar al Título de Doctor en Ciencias, Mención Derecho, la cual fue aprobada como consta en veredicto de la misma fecha.

Como parte de la investigación de dicha tesis y para entender mejor la evolución de la institución de la expropiación, como excepción al derecho de propiedad, se estudió el trato constitucional en el período comprendido entre 1811 y 1961.

II. CONSTITUCIÓN DE 1811

1. *Contexto Histórico*

Tradicionalmente hablamos de la historia de Venezuela como país independiente cuando en 1810 el Cabildo de Caracas se transforma en la “Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela”, como inicial reacción contra las acciones de Napoleón en España. Sin embargo, este reconocimiento de la autoridad del Rey se fue transformando en una voluntad de dar una nueva forma política y autónoma a las Provincias de Venezuela, hasta llegar a la declaración de Independencia del 5 de julio de 1811 pasando a denominarse “Confederación Americana de Venezuela”. En los meses siguientes, el Congreso, bajo la influencia de la Constitución Norteamericana y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre, redactó la primera Constitución de Venezuela, que fue aprobada el 21 de diciembre de 1811.¹

2. *La Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811*²

Esta primera Constitución consagra el igualitarismo civil, elimina los títulos y, entre otras cosas, restituye los derechos civiles y políticos de los pardos, así como declara abolida la esclavitud.³

En la materia que nos ocupa, en el Capítulo VIII Derechos del Hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado, específicamente en los artículos 142, 152 y 155 de la Sección Segunda “Derechos del hombre en Sociedad”, podemos leer como derechos del hombre:

“142. El pacto social⁴ asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos.

152. Estos derechos son la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad.

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

El texto es claro al incluir la propiedad entre los cuatro pilares fundamentales de garantía del estado (junto a la libertad, la igualdad y la seguridad),⁵ y podríamos decir que lo hace de manera absoluta, siguiendo la concepción más liberal del concepto de propiedad.

Huelga decir que esta tendencia absolutista ha sido prácticamente abandonada en todo el mundo occidental y parte de Asia.⁶ Un ejemplo más cercano es nuestra propia Constitución

¹ Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, estudio preliminar, Coedición de Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 17 y siguientes.

² Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela... op.cit.* p. 181 y siguientes.

³ Aunque la práctica de la esclavitud de hecho continuó por varios años hasta el Gobierno de Monagas.

⁴ La mención al pacto social nos parece referirse a Rousseau, *El Contrato Social*, Ediciones Universales Gráficas Modernas, Bogotá, Colombia, 2005

⁵ Véase en general Fernando Fernández, “Propiedad: un derecho humano universal”, en *Trabajos Jurídicos II de la Cámara Venezolana Americana de Comercio e Industrias VENAMCHAM*, Livrosca, Caracas 2006, p. 269 y siguientes.

⁶ Véase en general Luis Mosset de Espanés, “Notas sobre el Concepto y Límites de la Propiedad en el Derecho Comparado” en www.acader.unc.edu.ar

de 1999⁷, ya que la misma no garantiza un derecho de propiedad ilimitado, sagrado e inviolable, sino que conlleva obligaciones y tiene claros límites legales, como veremos con detalle más adelante.⁸

Más adelante, en el apartado 162, encontramos:

“162. Toda persona tiene derecho a estar segura de que no sufrirá pesquisa alguna, registro, averiguación, capturas o embargos irregulares e indebidos de su persona, casa y sus bienes y cualquier orden de los Magistrados para registrar lugares sospechosos sin probabilidad de algún hecho grave que lo exija, ni expresa designación de los referidos lugares, o para apoderarse de alguna o algunas personas y de sus propiedades, sin nombrarlas ni indicar los motivos del procedimiento ni que haya precedido testimonio o deposición jurada de personas creíbles, será contraria a aquel derecho, peligrosa a la libertad y no deberá expedirse.”

Si bien la disposición transcrita no habla de “expropiación” tal y como la conocemos hoy día, es evidente que el espíritu de la misma era confirmar la propiedad como derecho inviolable y que, en consecuencia, las intervenciones del Estado que pudiesen afectar tal derecho estuviesen limitadas, es decir, fuesen expresas, con clara identificación de los bienes en cuestión y con una motivación. Como veremos más adelante en este trabajo, esas limitaciones son esencialmente las mismas requeridas hoy para el ejercicio de la facultad expropiatoria del Estado, aunque hoy sean más evolucionadas, claras y detalladas y con la excepción de la justa indemnización que no aparece en el texto de la Constitución de 1811.

III. CONSTITUCIÓN DE 1819

1. *Contexto histórico*

A pesar de la declaración de la República en 1811, España no renunció al control de Venezuela de manera inmediata y en 1812 Monteverde desembarcó en Coro e inició la campaña de recuperación realista de la República.

La guerra de independencia pone en suspenso la Constitución de 1811 y se rompe así por primera vez el hilo constitucional para salvar a la República, se otorgan poderes dictatoriales a Francisco de Miranda, dictadura que dura poco porque Miranda capitula ante Monteverde en julio de 1812.

La lucha independentista, sin embargo, continua, Bolívar se erige como líder desde la Campaña admirable hasta el Congreso de Angostura que influyó en la Constitución de Angostura de 1819, creando una República unitaria y centralista que buscaba debilitar la concepción federal, para facilitar el control del país en esos tiempos difíciles.

2. *Constitución Política de Venezuela de 1819*

La Constitución de 1819 estableció el sistema de gobierno presidencial y unipersonal (abandonando el triunvirato), siguió con la separación de poderes y previó de manera expresa el elenco de derechos y garantías del hombre que viene desde 1811.

⁷ G.O. 5.453 del 24 de marzo de 2000

⁸ Véase en general Allan R. Brewer Carías, “El Derecho de Propiedad y la Libertad Económica. Evolución y Situación Actual en Venezuela”. *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo II. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas 1979.

Es en este elenco, en su Título 1º Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano, Sección Primera “Derechos del Hombre en Sociedad”, Artículo primero que encontramos: “Son derechos del hombre la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad” y luego elabora sobre el tema que nos ocupa en el Artículo 12:

“La propiedad es el derecho de gozar y disponer libremente de sus bienes y del fruto de sus talentos, industria o trabajo.”

Probablemente la diferencia en cuanto a nuestra primera Constitución, donde la propiedad se definía como posible sólo sobre los bienes adquiridos con el trabajo o la industria, sea que aquí se asume la ya existencia de la propiedad sobre ciertos bienes y además se reconoce la propiedad sobre lo que se obtenga mediante el trabajo, la industria o el talento, es decir se amplía el espectro de la propiedad.

Y completamos la reseña con lo dispuesto en el artículo 15 que señala:

“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.”

Encontramos ya aquí los elementos fundamentales configurativos de la institución de la expropiación: necesidad pública o utilidad general (con el añadido de que ésta debe ser legalmente probada) y justa indemnización. Comparemos con la Constitución de 1999 donde se señalan de manera expresa los elementos fundamentales para que proceda la expropiación: (i) utilidad pública o interés social, (ii) sentencia firme; (iii) pago oportuno y justo de la indemnización, y vemos que en esencia se configuran las mismas garantías.

IV. CONSTITUCIÓN DE 1821

1. *Contexto histórico*

En el mismo 1819, siguiendo la propuesta de Bolívar en el Congreso de Angostura, se sancionó la “Ley Fundamental de la República de Colombia”, mediante la cual se reunieron en una sola las Repúblicas de Venezuela y de Colombia.

La guerra de independencia continuó hasta la Batalla de Carabobo 24 de junio de 1821, con la que Bolívar sella definitivamente la independencia de Venezuela y declara la consolidación de la Gran Colombia conformada por Venezuela, Cundinamarca y Quito.

El Congreso General de Colombia se reunió en Cúcuta en mayo de 1821 y en julio de 1821 ratifica la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia. Finalmente el 30 de agosto, el Congreso sancionó la Constitución de 1821.

2. *Constitución de 1821*

La estructura de esta Constitución es distinta a las anteriormente reseñadas probablemente por contener la unión de naciones y por lo tanto, enfocarse más en la organización de los poderes. Sin embargo, en la materia que nos ocupa, encontramos el Artículo 177 que reza:

“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.”

Vemos que si bien no se señala la propiedad en un elenco de derechos fundamentales, como en textos constitucionales anteriores, al establecer que la expropiación o incluso la ocupación temporal “aplicación a usos públicos” se considera excepcional y debe ser consen-

tida o decretada por el Cuerpo Legislativo, sólo para necesidades públicas legalmente comprobadas y que medie justa compensación, y así es evidente que de manera indirecta se consagra el derecho de propiedad como derecho fundamental. Los elementos constitutivos de la expropiación, tal y como la conocemos hoy, también son esencialmente mantenidos.

V. CONSTITUCIÓN DE 1830

1. *Contexto histórico*

A pesar de que la Constitución de 1821, al menos en teoría, planteaba una fuerte centralización del poder, la guerra continuaba y el poder que acumulaban los caudillos regionales conspiraba contra esa pretendida centralización hasta el punto de lograr la separación de Venezuela de la Gran Colombia. Es claro que la separación no fue sólo la consecuencia de ese caudillismo, sino el producto de muchos factores que conspiraron para las misma entre los que cabe destacar: (i) el Gobierno de Bogotá nunca ejerció realmente su poder sobre los jefes militares de Venezuela, especialmente sobre Páez, (ii) la reacción localista de la Municipalidad de Caracas que se negó a jurar fidelidad al texto constitucional y constituyó la tendencia separatista de los venezolanos, (iii) los conflictos entre autoridades civiles y militares en Venezuela que condujeron a la separación temporal de Páez de la Comandancia General de las tropas y (iv) finalmente la preeminencia de Páez en Venezuela para evitar una guerra civil, reforzando así su caudillismo.

El proceso formal de la separación se inicia pues en 1829 como respuesta a una circular de Bolívar donde se pide a los pueblos manifestar sus opiniones sobre la forma de gobierno que debe adoptar Colombia y qué constitución debía adoptar el Congreso. Así el 23 de noviembre de 1829 una Asamblea Popular, convocada por el Gobernador de la Provincia de Carabobo convino en la separación de Venezuela de la Gran Colombia. Una reunión similar se celebró en Caracas los días 25 y 26 de noviembre de 1829 acordando la separación y el desconocimiento de la autoridad de Bolívar.

El 1 de marzo, en el Congreso de Bogotá Bolívar renunció a la Presidencia de la República; el 29 de abril el Congreso de Bogotá adoptó la Constitución de 1830 y le ofreció a Venezuela por decreto para su adopción.

Por su parte, el Congreso de Valencia del 6 de agosto de 1830, consideró la propuesta de Bogotá y decretó que Venezuela se ocuparía de su propia Constitución, al cual sancionó el 22 de septiembre de 1830.

2. *Constitución de 1830*

En la materia que nos ocupa, encontramos el Artículo 208 que reza:

“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 Congreso. Cuando el interés común legalmente comprobado así lo exija debe presuponerse siempre una justa compensación.”

Vemos que, en esencia, repite el texto de la Constitución anterior, con algunos cambios en denominación como “Cuerpo Legislativo” por Congreso o “necesidad pública” por “interés común”, se mantiene la justa compensación y en general el carácter excepcional de la expropiación como limitación a la propiedad.

VI. CONSTITUCIÓN DE 1857

1. *Contexto histórico*

De 1830 a 1857 se consolidó la República y se mantuvo el hilo constitucional de manera pacífica, se mantuvo un sistema mixto centro-federal que sin embargo, terminó por no satisfacer a ningún bando, y llevó a un conflicto entre los poderes regionales-caudillistas-militares contra el poder civil-nacional, lo que a su vez llevó a la reforma constitucional de 1857.

2. *Constitución de 1857*

Esta Constitución tiene una vigencia particularmente breve (un año), fue promovida por Monagas para reelegirse, y reacciona contra los poderes de las Provincias, traspasando el poder al centralismo y creando un poder municipal más fuerte pero inofensivo frente al poder central, atacando así el federalismo controlado que proponía la Constitución de 1830.

En el tema que nos ocupa, encontramos de nuevo el elenco de garantías de los venezolanos en el Artículo 97:

“Esta Constitución garantiza a los venezolanos la libertad civil, la seguridad individual, la propiedad, la libertad de industria y la igualdad ante la ley.”

Y el derecho a la propiedad se mantiene entre los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna.

Más adelante, debemos citar el artículo 108, el cual señala:

“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”

Vemos como la redacción cambia con respecto a los textos constitucionales anteriores y se califica de manera expresa a la propiedad como derecho inviolable, en una concepción clásica⁹, que ha venido siendo superada, al imponerle condiciones de existencia tales como la función social, o las cargas contributivas correspondientes. Así, nos encontramos hoy frente a un derecho subjetivo, y más bien debilitado o, dicho de otro modo, atenuado por su función social, que permite, entre otras cosas, la figura de la expropiación, que es objeto de esta tesis.¹⁰ Podría decirse que ahora la propiedad se inserta en un plano jerárquico, en el que el propietario tiene que desarrollar fines determinados, ajenos a la estructura del derecho en sí, en reconocimiento de la función social. Así, el derecho de propiedad no puede ejercerse ni en

⁹ Una primera regulación en el Código de Hammurabi (1800 A.C.) donde se contemplaba un régimen de tierras y derecho rural, estableciendo por primera vez el derecho de propiedad privada. Llegamos luego, al Derecho Romano, donde la propiedad era un derecho objetivo y real que confería atribuciones materiales y plenas, es decir, otorgaba un poder exclusivo sobre la cosa. Se hablaba del *dominium*, y la propiedad suponía un poder absoluto e ilimitado sobre la cosa, teniendo como único límite la esfera jurídica del vecino. La propiedad se refería pues a la titularidad completa sobre un bien, al extremo de que cuando se enajenaba, se hablaba de venta del objeto y no de venta del derecho de propiedad. Más adelante, durante la Edad Media, la propiedad, en particular de la tierra, pasó a ser el instrumento básico de producción y su regulación giraba justamente en torno a esa utilidad. La propiedad llega luego al estadio de derecho absoluto y fundamental durante la Revolución Francesa, por ser este período el que más ha exaltado las libertades, entre otras la libertad económica, y donde se consagró así el derecho del hombre a la propiedad como un derecho sagrado e inviolable.

¹⁰ Jairo Enrique Solano Sierra: *La Expropiación Administrativa... op.cit.*, p.3. Véase también Luis Moisset de Espanés: *Notas sobre el concepto y límites de la propiedad en el derecho comparado* <http://www.acader.unc.edu.ar>

detrimento de los derechos de los demás, ni en detrimento de los intereses colectivos.¹¹ Por lo tanto, hoy en día, la utilidad individual y la función social definen de manera inseparable el contenido del derecho de propiedad.¹²

Esta evolución del concepto de propiedad también se refleja en la regulación venezolana: Durante el período de la Conquista y la Colonia, la Corona Española se consideraba dueña de los territorios descubiertos, en virtud de la donación que de ellas le hizo el Papa Alejandro VI a los Reyes Católicos, y concedía la propiedad, básicamente en forma de dominio, de manera exclusiva a los conquistadores y fundadores de poblaciones, y éstos a su vez podían disponer libremente de ella y entregarla en concesión o posesión a otras personas.¹³

Luego, cuando ya tradicionalmente se habla de Venezuela como país independiente, a partir de 1811, nos remitimos al objeto de esta reseña.

VII. CONSTITUCIÓN DE 1858

1. Contexto histórico

Se vivía entonces la reacción contra el poder central a través de la reforma constitucional de 1857, pero paralelamente ya se preparaba una acción contra el personalismo de Monagas, con la denominada Revolución de Marzo bajo el mando de Julián Castro y que formalmente significó una nueva ruptura del hilo constitucional. Esta Constitución de 1858 volvió al espíritu de la Constitución de 1830 tratando de conjugar centralismo y federalismo. Sin embargo, los conflictos entre centralistas y federalistas estaban lejos de resueltos y ya incluso antes de aprobarse la Constitución de 1858 se realizaban los preparativos de la Guerra Federal.

2. Constitución de 1858

En el tema tratado, esta Constitución regresa prácticamente y como es lógico, según lo visto en el reseñado contexto histórico, al texto constitucional de 1830, y así leemos en su artículo 26:

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

Radizando la mayor diferencia en que no se habla de uso público, al comienzo del artículo, sino de “cualquier uso”. Sin embargo, al referirse específicamente a la opción expropiatoria el texto sigue refiriéndose a “uso común”.

¹¹ José Luis Villegas Moreno *cita* a Vicente Montes entre los que sostienen esta posición, véase José Luis Villegas Moreno: “El derecho de propiedad en la Constitución de 1999”. *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años Especialización en Derecho Administrativo*. Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje N° 2, Caracas 2001.

¹² Luciano Parejo Alfonso: “Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia constitucional”. *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años Especialización en Derecho Administrativo*. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje N° 2, Caracas 2001.

¹³ Jairo Enrique Solano Sierra: *La Expropiación Administrativa... op.cit.*, p. 13.

VIII. DECRETO DEL 1 DE ENERO DE 1862

1. *Contexto histórico*

En medio de la Guerra Federal (1859-1863), se realizan elecciones a finales de 1859 y en 1860 el Congreso proclama como Presidente a Manuel Felipe de Tovar y a Pedro Gual como Vicepresidente. A mediados de marzo de 1861 José Antonio Páez regresa al país respondiendo un llamado de los partidarios dictatoriales (en oposición a los constitucionalistas de Tovar), y Tovar termina designándolo Jefe del Ejército. Páez renuncia a ese cargo en mayo. A fin de mayo el Presidente Tovar renuncia a la Presidencia y asume el cargo Pedro Gual, quien vuelve a encargar a Páez de la Jefatura del Ejército. El 29 de agosto de 1861, el Presidente Gual es detenido y Páez asume el poder declarando abiertamente su Dictadura.

Así, el 10 de septiembre de 1861, Páez, mediante decreto, se declara encargado del mando de la República, como Jefe Supremo hasta que se consiga la pacificación.

2. *Decreto del 1 de enero de 1862*¹⁴

Si bien este trabajo se centra en la normativa constitucional, en virtud de que Páez, a través del decreto del 1 de enero de 1862, buscaba la organización de su gobierno, es evidente que el mismo tiene más visos constitucionales que un decreto ordinario y por eso lo reseñamos aquí.

Este decreto en su contenido, además de la estructuración misma del poder supremo, destaca una sección sobre derechos del ciudadano, otra sección sobre las provincias, otra sobre la administración de justicia y una final titulada “Disposiciones varias”. El decreto contiene pues una mínima base constitucional que pretende darle una estructura jurídica al país en el medio del caos de la guerra.

Es bajo el título misceláneo de “Disposiciones varias” de este Decreto, que encontramos nuestra primera referencia expresa en este período en materia de propiedad y expropiación:

“Artículo 18: Todas las propiedades son inviolables, y cuando el interés público hiciere forzoso el uso de alguna, siempre será con calidad de indemnización.”

El artículo citado parte de la inviolabilidad del derecho de propiedad, tal y como lo hizo por primera vez de forma expresa la Constitución de 1857, siguiendo la concepción clásica de propiedad ya superada, mediante la imposición de cargas contributivas y sociales.

El Decreto habla de “interés público”, que equivale hoy a “utilidad pública”, concepto jurídico indeterminado al que nos dedicaremos también más adelante.

El elemento de la indemnización es algo que también debemos comentar: si bien no entra a calificar esa indemnización, tal y como ocurre hoy con nuestra LEPCUP donde se habla de “justa” indemnización, el espíritu de la norma parece ser evidentemente ese.

Otro aspecto que merece la pena destacar es que el artículo 18 en cuestión también habla de uso y no de la transferencia de propiedad, lo que podría interpretarse más como una ocupación que una expropiación. Recordemos que la ocupación es una figura distinta que tiene carácter temporal, en virtud de la cual el propietario debe soportar que su bien sea ocupa-

¹⁴ Allan R. Brewer-Carías, “Las Constituciones de Venezuela...”, *op.cit.*, p. 401 y siguientes.

do, valga la redundancia, por la Administración,¹⁵ aunque también es susceptible de indemnización, ya que la ocupación genera lesiones al propietario al disminuir sus derechos sobre el bien ocupado.¹⁶ Quizá esto se deba a que las ocupaciones temporales tan comunes en un período de guerra como el que vivíamos en ese entonces.

Páez ejerció la jefatura suprema algo más de año y medio, mientras continuó la guerra federal. A comienzos de 1863, los federales dominaron el país, lo que llevó al Tratado de Coche en mayo de 1863. Este tratado, que buscaba pacificar el país, acordó convocar una Asamblea a la cual el Jefe Supremo debía entregar el mando de la República y cuyo primer acto debía ser el nombramiento del nuevo gobierno.¹⁷ Finalizaba así la guerra y se iniciaba el gobierno federal.

En plena era federal, encontramos entonces el Decreto de agosto de 1863¹⁸, dictado por el Presidente de la República Juan Crisóstomo Falcón, donde se fijan las atribuciones del Gobierno General y las de los Estados.

En nuestro caso particular debemos citar que correspondería a los Estados Federados el ejercicio de la facultad expropiatoria, al no estar expresamente concedida al gobierno nacional o federal en virtud del artículo 4 de este decreto.

IX. DECRETO DEL 16 DE AGOSTO DE 1863

1. Contexto histórico

Recordemos que la propiedad se ha desplazado varias veces durante estos convulsos años en Venezuela, pero que siempre es mantenida como la base de la estructura económica y social y podríamos afirmar que cada nuevo actor político reedita la situación permanente.

En el caso de la guerra federal, se habían repetido las promesas para con los más pobres de un reparto equitativo de riquezas y obviamente de tierras: “los soldados quieren tierras, justicia y democracia”. Lamentablemente, la realidad es que a pesar de la inserción de cierto grupo proletario que se ha ganado esa inserción por méritos militares, el país atraviesa una grave crisis económica y los nuevos terratenientes “federales” resultan pésimos empresarios, la ganadería sufre entre las acciones de las bandas armadas y los incendios de las fincas.¹⁹

2. Decreto del 16 de agosto de 1863²⁰

De nuevo, aunque no estamos frente a una Constitución formalmente hablando, debemos reseñar el Decreto del 16 de agosto de 1863 del Presidente de la República, Juan Crisós-

¹⁵ Esto para los supuestos expresamente previstos en la Ley, véase art. 52 Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y si sólo aplicable a bienes inmuebles

¹⁶ Véase en general Magdalena Salomón de Padrón, “Consideraciones generales sobre la Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social” en *El Derecho Administrativo Venezolano en los Umbrales del Siglo XXI. Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Monteavila, Caracas, 2006, p. 376 y siguientes

¹⁷ Allan R. Brewer-Carías, “Las Constituciones...” *op.cit.*, p. 60.

¹⁸ *Id.*, p. 407 y siguientes

¹⁹ J.L. Salcedo-Bastardo, *Historia Fundamental de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, 5ª edición, Caracas, 1976

²⁰ Brewer Carías, *Las Constituciones...* *op.cit.*, p. 409 y siguientes

tomo Falcón, porque el mismo pretende garantizar el goce de los derechos individuales y las garantías de los venezolanos, y en el tema que nos ocupa, debemos citar:

Artículo 1: Se garantiza a los venezolanos:

La propiedad: No podrá, pues, su dueño ser despojado de ella, ni privado de su goce por ninguna autoridad, sino en virtud de sentencia judicial.”

En esta regulación, vemos como de nuevo se parte del derecho de propiedad para expresar que la expropiación, así como la ocupación, sólo pueden proceder mediante un proceso que culmine en sentencia judicial, elemento que no había aparecido antes en la regulación que hemos analizado. Este requisito constituye una clara evolución hacia la incorporación de la garantía judicial como algo necesario para que se produzca la adquisición del bien por parte del Estado, pero habiendo seguido un debido proceso y agotado, por ende, la posibilidad de defensa del expropiado.

Sin embargo, requisitos tales como el interés público y la indemnización desaparecen, al menos de manera expresa, del texto. No obstante esta omisión, podría interpretarse que el proceso judicial debería llevar en sí mismo estos dos elementos, pero la realidad es que tal inclusión implícita es difícil de sostener, ya que el proceso puede ser llevado a cabo sin la motivación del interés público y sin que tenga como consecuencia el resarcimiento económico del expropiado.

X. CONSTITUCIÓN DE 1864

1. *Contexto histórico*

En octubre de 1864, Falcón deseoso de retirarse a Coro, encarga a Guzmán Blanco de la presidencia, quien acaba de llegar de París. A partir de esta fecha Guzmán ejerce como vicepresidente o presidente encargado hasta que es designado como Ministro Plenipotenciario hacia Europa en 1866. Regresa en 1867, cuando es nombrado presidente del senado y asume la comandancia de armas del Distrito Federal. En las elecciones de 1868 tiene un desencuentro con Falcón, pero a pesar del mismo, Falcón lo vuelve a nombrar ministro plenipotenciario ante Europa, de donde regresa en 1868. Es ahí cuando comienza junto con su padre a tratar de crear su propia base para el poder político, que termina llevándolo al exilio en agosto de 1869. Desde Curazao organiza un movimiento revolucionario y en febrero de 1870 desembarca en el Estado Falcón, se apodera de San Felipe y San Carlos, incorpora contingentes a su ejército y toma Caracas a la fuerza en abril del mismo año.²¹ Comienza así el período Guzmancista²²

La hegemonía de Guzmán va desde 1870 inaugurando un período estable en la administración pública a través de un fuerte centralismo político y con una gran sed de modernización.

Entre otras medidas en el ámbito jurídico destacan en 1870 el decreto de instrucción primaria pública y obligatoria, y la creación de la Junta de Crédito Público. En 1871 decreta la realización de un censo y asimismo emite ese año un decreto sobre moneda nacional y la moneda sería a partir de entonces “el venezolano”, que luego sería sustituida por “el bolívar”.

²¹ *Diccionario de Historia de Venezuela*, Fundación Polar, 2º edición, Tomo 2, Caracas, 1997, p. 625 y ss.

²² Véase en general, “El Guzmancismo, esplendores y miserias” en *El desafío de la historia*, Año 1, Número 3, Grupo Editorial MACPECRI, Caracas, 2008.

En el área que nos ocupa, en 1872, Guzmán decretó la expropiación de la parte sur del Convento de las monjas Concepciones y el templo La Trinidad, que tiene su origen en un conflicto entre Guzmán y la Iglesia, al negarse el arzobispo a hacer un *Tedeum* en la Catedral para darle las gracias a los liberales de Guzmán y celebrar su triunfo.²³ El enfrentamiento con la Iglesia no sólo produjo estas expropiaciones sino que también trajo la instauración del matrimonio civil, la secularización de los cementerios, la supresión de los conventos de monjas, y el destierro de obispos y arzobispos.²⁴

Todo esto se llevó a cabo bajo la Constitución de 1864. En 1873, Guzmán clama ante el congreso por una reforma constitucional para que el voto secreto sea sustituido por uno público y firmado, se establezca la responsabilidad de los empleados públicos y se reduzca el período constitucional de los cargos públicos de 4 a 2 años. La reforma constitucional es aprobada en 1874.

2. Constitución de 1864²⁵

Esta Constitución fue sancionada por la Asamblea Constituyente en Caracas el 28 de marzo de 1864, mandada a ejecutar en Santa Ana de Coro por Juan Crisóstomo Falcón el 13 de abril de 1864 y refrendada por los Ministros en Caracas el 22 de abril de 1864. Es una de las principales constituciones de Venezuela, ya que aunque está en vigencia por sólo 10 años, establece la forma federal del Estado, que si bien en la práctica puede no haberse realmente aplicado, ha sido formalmente la estructura del estado venezolano desde entonces. En general, acentúa la descentralización de la Constitución de 1858. En materia de derechos se abolió la pena de muerte y la expulsión y se amplió la libertad de expresión del pensamiento.

En cuanto al tema que nos ocupa, bajo el Título III, Garantía de los Venezolanos, en particular en el artículo 14 encontramos:

“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.”

Aquí ya es más evidente que el carácter absoluto del derecho de propiedad no es tal, al someter este derecho a las contribuciones de ley, y de nuevo la facultad de expropiación del estado, destacando tanto la indemnización en este caso “previa” y su justificación en obras públicas, así como resultado de un juicio contradictorio que garantice el derecho a la defensa del individuo frente al estado.

²³ Id., p. 632 y siguientes

²⁴ El período entre 1870 y 1877 se conoce como el septenio de la persecución religiosa en Venezuela, entre otras cosas, además de lo ya reseñado, el 9 de mayo de 1876, Guzmán propone al Congreso una ley que independice la Iglesia venezolana de Roma, redujo la asignación oficial y suprimió las primicias que los fieles daban a la iglesia. Véase en general José Rodríguez Iturbe, *Iglesia y Estado en Venezuela (1824-1964)*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas 1968, p. 141 y ss.

²⁵ Allan Brewer Carías, *Las Constituciones...*, *op.cit.*, p. 411 y siguientes

Vemos como prácticamente estamos ya frente a la expropiación que conocemos hoy día. Una diferencia clave sin embargo, se refiere al término “obras públicas” en oposición al más amplio usado hoy de “interés público”, lo que puede interpretarse como una ampliación de la potestad del estado en la materia.

Obras públicas parece ser un concepto más tangible, mientras que interés público no tiene porque traducirse en una obra de infraestructura material y por ende tangible, haciendo del concepto de “interés público” algo más subjetivo. Otro aspecto interesante que merece la pena destacar es que habla de “la propiedad y todos sus derechos”, entendemos que se refiere a los atributos o elementos que constituyen la propiedad: es decir, propiedad como derecho excluyente, individual, total, soberano y perpetuo.²⁶

XI. CONSTITUCIÓN DE 1874²⁷

Hemos reseñado en la sección anterior cómo y por qué se dicta la Constitución de 1874. Así, esta Constitución fue sancionada por el Congreso de los Diputados de Venezuela en Caracas, el 23 de mayo de 1874 y mandada a ejecutar por el Presidente Guzmán Blanco el 27 de mayo de 1874.

En esta carta magna, encontramos en el Título III denominado Garantías de los Venezolanos, en su artículo 14:

“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.”

Es decir, vemos como los cambios son básicamente políticos como ya reseñábamos *supra*, y en nuestra materia de estudio repite literalmente le texto de la disposición contenida en la Constitución de 1864.

XII. CONSTITUCIÓN DE 1881

1. Contexto histórico

Seguimos bajo la hegemonía Guzmancista, y por ende los cambios constitucionales vienen dados por requerimientos políticos de Guzmán, en esta constitución. En concreto lo que cabe destacar es la creación de la Corte de Casación aparte de la Alta Corte Federal, para unificar la jurisprudencia de los tribunales que siguen siendo competencia de los estados federales pero para salvar forma se dice que la Corte de casación es de los estados, y en general comienza el desmontaje práctico del federalismo. En tal sentido podemos citar entre otras: la eliminación de las potestades tributarias a los estados, y el paso de la administración de tierras baldías al poder central.²⁸

²⁶ Véase en general Henri y León Mazeaud y Jean Mazeaud, *Lecciones de Derecho Civil*, Parte Segunda, Volumen IV, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1960.

²⁷ Allan Brewer Carías, *Las Constituciones... op.cit.*, p. 445 y siguientes

²⁸ *Diccionario de Historia de Venezuela, op.cit.* Tomo 1, p. 1014

2. *Constitución de 1881*²⁹

Así en esta Constitución, encontramos el artículo 14:

Artículo 14. La Nación garantiza a los venezolanos:

...

2. La propiedad con todos sus atributos, fueros y privilegios; ella 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.”

Y como era previsible, vemos que el texto es muy similar al de las dos Constituciones anteriores, pero en lugar de hablar de los derechos de la propiedad, habla de los atributos, fueros y privilegios de la propiedad, lo que puede interpretarse como una protección extendida del derecho de propiedad.

XIII. CONSTITUCIÓN DE 1891

1. *Contexto histórico*

Entre 1884 y 1886 gobierna al país Joaquín Crespo, quien había sido designado por el Consejo Federal a “sugerencia” de Guzmán, y no se produce en este período ninguna oposición frontal al guzmancismo, aunque hay ya tímidas posturas de rechazo al régimen.³⁰

Sin embargo, Crespo comienza a querer independizarse de Guzmán y a mediados de 1887 Guzmán parece perder el interés en el ejercicio del poder y busca un candidato para que cubra su ausencia mientras se marcha a Europa. Elige al general Hermógenes López.

Comienza una campaña electoral entre los partidarios del guzmancismo donde destaca Rojas Paúl como figura emblemática y el crespismo.

El General Hermógenes López comienza a tener aspiraciones de quedarse en el poder y se rodea de opositores de Rojas Paúl. Guzmán desde París ordena a López entregar la presidencia a Rojas Paúl, pero sabe que Crespo se ha lanzado en una revolución que acentúa lo inestable de la situación política en el país.³¹

El bienio de Rojas Paúl marca el fin de la influencia de Guzmán Blanco en la política venezolana y abre el proceso de desintegración de la estructura que había mantenido el partido liberal amarillo. Rojas Paúl trata en su bienio, de sentar diferencias con Guzmán, y al final de su bienio toma fuerza el candidato Raimundo Andueza Palacio, elegido por el Consejo Federal el 6 de marzo de 1890 como Presidente de la República.

²⁹ Id., p. 483 y siguientes

³⁰ *Diccionario de Historia de Venezuela, op.cit.* Tomo1, p. 1096 y siguientes

³¹ Véase en general Ramón J Velásquez, *Joaquín Crespo*, Biblioteca Biográfica Venezolana, Volumen I, Tomo II, Editora El Nacional.

2. *Constitución de 1891*³²

Sancionada por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela el 9 de abril de 1891 y promulgada por el Presidente Raimundo Andueza Palacio el 16 del mismo mes y año, su objetivo fue prolongar el período constitucional a 4 años y eliminar el Consejo Federal para volver a la elección directa del Presidente.³³

Vista la motivación de esta nueva carta magna, encontramos de nuevo el artículo 14:

Artículo 14. La Nación garantiza a los venezolanos:

...

2. La propiedad con todos sus atributos, fueros y privilegios; ella 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.”

El texto en cuestión es exactamente igual a la de la Constitución de 1881.

XIV. CONSTITUCIÓN DE 1893

1. *Contexto Histórico*

Andueza ha renunciado y ha triunfado Crespo con la revolución legalista, mediante la cual Crespo había prometido el reinado de la constitucionalidad. No debemos hablar de una vuelta de Crespo al poder porque en el período de 1884-1886 era realmente Guzmán quien mandaba.

2. *Constitución de 1893*

Sancionada en Caracas el 12 de junio de 1893 por la Asamblea Nacional Constituyente y promulgada por el Presidente Joaquín Crespo el 21 del mismo mes y año. Se vuelve a un período presidencial de 4 años, se continúa la centralización iniciada en 1881, se mantiene la Corte de Casación, y se establece el control de constitucionalidad de las leyes y otros actos del poder público nacional o estatal, llamado control objetivo y esta facultad fue atribuida a la Alta Corte Federal.

Bajo esta Constitución encontramos también en su artículo 14:

Artículo 14. La Nación garantiza a los venezolanos:

...

1. La propiedad con todos sus atributos, fueros y privilegios. Ella sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, a la decisión judicial y a ser tomada para obras de utilidad pública previa indemnización y juicio contradictorio.”

Las diferencias con disposiciones analizadas anteriormente son sutiles, en cuanto a la forma, y se habla ya de “utilidad pública” y no simplemente de obras públicas, como en textos anteriores, extendiendo por ende la potestad expropiatoria del Estado.³⁴

³² Allan R. Brewer Carías, *Las Constituciones...*, *op.cit.*, p. 501 y siguientes

³³ *Diccionario de Historia de Venezuela*, *op.cit.* Tomo 1, p. 1014

³⁴ Utilidad pública es un concepto jurídico indeterminado que puede comprender todo lo que se estime ventajoso para el interés general o social de la colectividad. El concepto de utilidad pública, por mutable, es contingente y circunstancial, pues varía según las circunstancias, la época, el lugar y el

XV. CONSTITUCIÓN DE 1901

1. *Contexto histórico*

Crespo, que había sido elegido Presidente para el período 1894.1898, muere al final de su período combatiendo una rebelión del General José Manuel Hernández. Su sucesor, elegido por su influencia, Ignacio Andrade, gobierna por pocos meses pues al ejercer la función de designación de Presidentes provisionales de las Secciones aún no organizadas como Estados de la Federación y esto provoca el levantamiento en armas del General Cipriano Castro en Táchira, quien, encabezando la llamada Revolución Liberal Restauradora, toma Caracas en 1899. De nuevo el choque entre el poder central y el caudillismo regional provoca la caída del gobierno.

La entrada de Castro a Caracas da un giro al panorama institucional y político del país, concluyendo con el caudillismo regional, trayendo la extinción de las guerras civiles y la creación de un ejército nacional como soporte fundamental del poder central. La dictadura de Gómez desde 1908 hasta 1935 fue clave en este proceso.

2. *Constitución de 1901*

Bajo el Título III, Sección Segunda “Derechos de los venezolanos” encontramos:

“Artículo 17. La Nación garantiza a los venezolanos la efectividad de los siguientes derechos:

...

2. La propiedad, que sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, de conformidad con esta Constitución y a ser tomada para obra de utilidad pública previa indemnización y juicio contradictorio.”

Vemos que es muy parecida a la disposición constitucional anterior, no se mencionan de manera expresa los atributos, fueros y privilegios del derecho de propiedad, pero de resto se repite y mantiene el mismo espíritu.

XVI. CONSTITUCIÓN DE 1904

1. *Contexto histórico*

Castro llama a una reforma constitucional básicamente para garantizar su reelección, también en esta reforma se establece una nueva división territorial en distritos, que se reunieron en trece estados, reduciendo los veinte contemplados en la Constitución de 1901.

2. *Constitución de 1904*

En la materia que nos ocupa, el texto relativo a propiedad y expropiación se mantiene casi igual y leemos en la Sección Segunda “De los derechos de los venezolanos”, bajo el Título III:

ordenamiento jurídico vigente, y existe, no sólo en los supuestos en que los bienes expropiados sean destinados a la utilidad directa de los particulares, sino también cuando fueran afectados para el uso de los órganos del Estado. Luego, el concepto es amplio y omnicompreensivo, y cubre expresiones tales como “necesidad pública”; “utilidad social”; “interés general”; “utilidad o interés social”; “el bien común”, entre otros. Véase en general Allan R. Brewer Carías: “Introducción General al Régimen de la Expropiación”, *La Ley de expropiación de utilidad pública o social*, 1ª edición, Colección Textos Legislativos N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

“Artículo 17. La Nación garantiza a los venezolanos:

...

1. La propiedad, con todos sus atributos, fueros y privilegios, ella sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, a la decisión judicial y a ser tomada para obras de utilidad pública previa indemnización y juicio contradictorio.”

XVII. VALEN LOS COMENTARIOS HECHOS *SUPRA* EN CUANTO A LA PRESENCIA DEL CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA, PREVIA INDEMNIZACIÓN Y JUICIO CONTRADICTORIO CONSTITUCIONES DE 1909, 1914, 1922, 1925, 1928 Y 1931

1. *Contexto histórico*

Nos permitimos agrupar estas seis constituciones bajo un solo subtítulo porque históricamente estamos en el período de la dictadura de Juan Vicente Gómez, y estas reformas se deben fundamentalmente a deseos y conveniencias del dictador durante su mandato, como por ejemplo el otorgamiento de poderes amplísimos al Presidente o la eliminación de la figura del Vicepresidente.

2. *Constituciones de 1909, 1914, 1922, 1925, 1928 y 1931*

El texto de la Constitución de 1909, en su artículo 23:

“La Nación garantiza a los venezolanos:

...

2. La propiedad, con todos sus atributos, fueros y privilegios: ella sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, a la decisión judicial y a ser tomada para obras de utilidad pública previa indemnización y juicio contradictorio.”

Se repite en los artículos 22 de la Constitución de 1914, con un cambio menor al mencionar entre las limitaciones a la propiedad a “las medidas sanitarias conforme a la ley”, cambio que se mantiene en la Constitución de 1922, en su artículo 22.

En la Constitución de 1925, el texto cambia un poco más por lo que consideramos merece ser citado en su totalidad:

“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 disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas, y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad.”

Se ve aquí un sesgo más claro de la función social al recalcar el sometimiento de la propiedad al beneficio de la comunidad. Se refleja también un deseo de despertar de la conciencia conservacionista. Texto que se repite prácticamente idéntico en las Constituciones de 1928 y 1931, en ambas en el artículo 32.

XVIII. CONSTITUCIÓN DE 1936

1. *Contexto histórico*

A la muerte de Gómez asume el poder Eleazar López Contreras en un régimen de transición muy distinto al de la dictadura de Gómez y a los pocos meses se dicta la Constitución de 1936.

A partir de aquí se producen grandes transformaciones políticas, económicas y sociales en el país, como por ejemplo la explotación petrolera y el despertar del ejercicio de los derechos políticos largamente reprimidos.

2. *Constitución de 1936*

En materia de propiedad se produce un cambio trascendental porque las limitaciones y restricciones que, básicamente, se habían venido repitiendo desde 1914, se ampliaron agregando una nueva posibilidad de limitante en cuanto a la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, ya sea por su naturaleza, su condición o situación dentro del territorio; se estableció el principio de reforma agraria; y se amplió la facultad de confiscación, en particular para los delitos contra la cosa pública, y así citamos:

“Artículo 32. La Nación garantiza a los venezolanos:

...

2. La propiedad, que es inviolable, estando sujeta únicamente a las contribuciones legales. Sólo por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e 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, 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 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 hubiere decretado previamente la confiscación de los bienes de los venezolanos.

2. Como medida de interés general para reintegrar la 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 Territorios federales, cuando hayan incurrido a juicio del Congreso Nacional en delitos contra la Cosa Pública y contra la propiedad. La decisión a la 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 períodos 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 pautó 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.”

Es la primera vez que en nuestro texto constitucional aparece la palabra “expropiación” y todos los elementos que hoy se mantienen como el juicio contradictorio, utilidad pública y la previa indemnización, aunque no se califica a esta última como justa, ni cuando se habla del juicio se habla de sentencia firme.

XVI. CONSTITUCIÓN DE 1945

1. *Contexto histórico*

La garantía económica fue suspendida con el fin de enfrentar la crisis económica derivada de la Guerra Mundial, y la economía fue regulada a través de decretos-leyes hasta 1944. Una de las cosas que pretendía corregir la reforma constitucional de 1945 era el tema de la regulación de la libertad económica y la posible toma, por parte del Poder Federal, de medidas extraordinarias necesarias “para racionalizar y regularla producción y consumo de la riqueza.”³⁵

2. *Constitución de 1945*

La Constitución tiene una breve vigencia porque el 18 de octubre de ese año, un golpe militar lleva al poder a Rómulo Betancourt. En el tema objeto de esta tesis, debemos citar el artículo 32 en su ordinal 2 que reza:

“Art. 32. La Nación garantiza a los venezolanos:

...

2. La propiedad, que es inviolable, está 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 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 decretará ni se llevarán a cabo confiscaciones de bienes sino contra los extranjeros y únicamente en caso de conflicto internacional con su país.”

Hay un regreso a los textos previos a la Constitución de 1936, aunque con la clara mención a la función social de la propiedad en general y no sólo a los efectos de su expropiación. Se mantienen los elementos de juicio contradictorio e indemnización previa.

Las confiscaciones son limitadas a extranjeros y sólo en caso de conflictos internacionales, lo que refleja el momento bélico que se vivía con la Segunda Guerra Mundial en ese entonces.

³⁵ Artículo 32, ordinal 9

XX. CONSTITUCIÓN DE 1947

1. *Contexto histórico*

La Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt, al cuestionar la Constitución de 1945, dictó un estatuto para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente y un decreto de Garantías Ciudadanas contentivo de normas con rasgo constitucional y derogatorias de lo dispuesto en la Constitución de 1945.

La Asamblea Constituyente (electa mediante sufragio directo y universal por primera vez) aprueba la Constitución del 5 de julio de 1947.

1. *Constitución de 1947*

A pesar de su breve vigencia (algo más de un año), esta Constitución influyó claramente en el futuro constitucional del país, y entre otras cosas, estableció por primera vez el derecho al sufragio universal, directo y secreto, dando inicio a la democracia representativa en Venezuela.

En el tema concreto que aquí pretendemos tratar debemos citar los siguientes artículos:

“*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 una 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 67.* En conformidad con la ley 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 se efectuarán confiscaciones de bienes en ningún caso, salvo lo previsto en el segundo aparte del artículo 21 de esta Constitución.”³⁶

“*Artículo 68.* El derecho de propiedad privada territorial está condicionado 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 aplicación.”

Esta Constitución sigue la noción alemana del Estado Social, al establecer nuevos y más límites a la propiedad “bajo la idea de la ‘procura existencial’ para favorecer el libre desarrollo de la personalidad y evitar la ‘menesterosidad social’... El fin social de la propiedad es la creación de riquezas, mediante el lucro lícito y la generación de empleos y más bienes mate-

³⁶ “*Artículo 21*...La confiscación únicamente podrá ser impuesta a los extranjeros, y sólo en caso de conflicto con su país.”

riales e intangibles. El axioma de esta política de Estado es que sólo la creación de riqueza puede eliminar o reducir la pobreza, nunca al revés. Adicionalmente, el principio de justicia social exige al Estado crear las condiciones que permita a todos los ciudadanos iguales oportunidades de acceso a la propiedad.³⁷

Algo clave es que la propiedad no aparece listada junto con los demás derechos fundamentales, sino bajo el Capítulo VII “De la economía nacional”, lo que ha dado origen a la interpretación de la propiedad pasó a tener un rasgo distinto dentro de los derechos constitucionales, menor y ya no ser un robusto derecho fundamental.

En todo caso, de las disposiciones transcritas se desprende que esta Constitución siguió la orientación iniciada por la Constitución de 1936, estableciendo de manera clara y expresa la función social de la propiedad, la cual entonces podía ser sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que estableciera la Ley con fines de utilidad pública o interés general.

La expropiación no sólo es regulada de manera general y con la novedosa referencia a que puede versar sobre cualquier tipo de bienes, sino que hay un aparte específico para las expropiaciones con motivo de la aplicación de la Reforma Agraria, donde el pago de la indemnización puede ser incluso diferido.

XXI. CONSTITUCIÓN DE 1953

1. Contexto histórico

El 24 de noviembre de 1948 se produjo el golpe militar que derrocó al gobierno constitucional de Rómulo Gallegos (elegido Presidente de la República), y se deroga la Constitución de 1947 decidiéndose que entrará de nuevo en vigencia la Constitución de 1945.

En diciembre de 1952, asume el poder Marcos Pérez Jiménez, primero como Presidente provisional, y luego en fraudulentas elecciones queda como permanente. En 1953, una Asamblea Constituyente redacta esta constitución, siguiendo los lineamientos de la constitución de 1945 pero quizás siendo aún más conservadora, más centralista y simplista, sobre todo comparada con la Constitución de 1947, aunque veremos un poco más adelante que en materia de propiedad se mantuvieron las modificaciones planteadas por la Constitución de 1947.

2. Constitución de 1953

En el tema objeto de este trabajo citamos:

“Art. 35. Se garantiza a los habitantes de Venezuela:

...

9. 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.

³⁷ Fernando Fernández, *op.cit.*, p. 274

Las tierras adquiridas y destinadas a la 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.”

Hay aquí un retorno a la inclusión del derecho de propiedad al título de Garantías Individuales, junto con los demás derechos fundamentales.

Como señalábamos *supra*, se mantiene la función social de la propiedad y además se establece una disposición específica para el tema de minas e hidrocarburos, que refleja la clara tendencia petrolera de la economía del país y amplía la potestad intervencionista del Estado en la economía, hoy en día exacerbada, por decir lo menos.

XXII. CONSTITUCIÓN DE 1961

1. Contexto histórico

La dictadura de Pérez Jiménez ha sido de las más sangrientas que ha conocido Venezuela. Y concluyó en 1958 con un movimiento militar, con apoyo popular y apoyo de los grupos económicos y de los partidos políticos que asumió el poder mediante el golpe del 23 de enero de 1958.

Se constituyó una Junta de Gobierno que mantuvo el ordenamiento jurídico vigente en ese momento hasta la promulgación de la constitución de 1961.

2. Constitución de 1961

La Constitución de 1961 establece un elenco de derechos y garantías, muchos de los cuales pueden ser limitados por el legislador, como ocurre con el derecho a la propiedad y citamos:

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

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 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 exploración o explotación 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.”

El derecho a la propiedad y su regulación constitucional en el texto de 1961 está bajo el Capítulo de los Derechos Económicos, siguiendo la distinción que se inició en 1947.³⁸

Se refuerza la función social de la propiedad y se mantiene además la disposición específica para el tema de minas e hidrocarburos, reflejando la clara tendencia intervencionista del Estado en la economía.

CONCLUSIONES

Grosso modo podríamos concluir que entre 1811 y 1864, la propiedad en nuestras constituciones es considerada como un derecho absoluto, y a partir de 1864 se empieza a evidenciar el reconocimiento de las limitaciones a la propiedad derivadas de las restricciones de ley.

Más tarde, a partir de 1947, estas limitaciones al derecho de propiedad se comenzaron a englobar dentro de la llamada “función social”, que aún nos rige hoy en día.

XXI. BIBLIOGRAFÍA

Allan R. Brewer-Carías, “El Derecho de Propiedad y la Libertad Económica. Evolución y Situación Actual en Venezuela”. *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas 1979.

_____, *Las Constituciones de Venezuela, estudio preliminar*, Coedición de Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

_____, “Introducción General al Régimen de la Expropiación” *La Ley de expropiación de utilidad pública o social*, 1ª edición, Colección Textos Legislativos N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

Fernando Fernández, “Propiedad: un derecho humano universal”, en *Trabajos Jurídicos II de la Cámara Venezolana Americana de Comercio e Industrias VENAMCHAM*, Livrosca, Caracas 2006.

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*. Novena Edición, Civitas Ediciones, Madrid 2004.

José Antonio García-Trevijano Fos, *Los Convenios Expropiatorios*. Madrid. Editorial Revista de derecho Privado, Editoriales de Derecho Unidas, 1979.

Enrique Lozano Corbí, “La expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en interés del bien común”, en el *Derecho Romano*, Editores MIRA, Zaragoza, España 1994

Henri y León Mazeaud y Jean Mazeaud, *Lecciones de Derecho Civil*, Parte Segunda, Volumen IV, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1960.

³⁸ En realidad “los derechos fundamentales a la libertad económica y la propiedad privada fueron suspendidos apenas al día siguiente de haber sido dictada la Constitución de 1961, y se mantuvo suspendida por treinta años por “razones excepcionales” sin que nadie explicara esta suspensión adecuadamente.” Ignacio de León, “A cinco años de la Constitución económica de 1999. un balance de gestión”, en *Tendencias Actuales del derecho Constitucional Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, UCV, UCAB, Caracas 2007, Tomo II, p. 379

Luis Mosset de Espanés, “Notas sobre el Concepto y Límites de la Propiedad en el Derecho Comparado” en www.acader.unc.edu.ar

Luciano Parejo Alfonso: “Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia constitucional”. *Estudios de Derecho Administrativo*. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años Especialización en Derecho Administrativo, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje N° 2, Caracas 2001.

Pedro Vicente Ramos: “Visión Tridimensional de la propiedad privada (una aproximación sobre el tema: según el derecho Romano. Según el derecho venezolano. Según la Doctrina de la Iglesia Católica)”. *Tendencias Actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*. Tomo II, Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2007.

José Rodríguez Iturbe, *Iglesia y Estado en Venezuela (1824-1964)*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas 1968.

Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Ediciones Universales Gráficas Modernas, Bogotá, Colombia, 2005.

J.L. Salcedo-Bastardo, *Historia Fundamental de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, 5ª edición, Caracas, 1976

Magdalena Salomón de Padrón, “Consideraciones generales sobre la Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social” en *El Derecho Administrativo Venezolano en los Umbrales del Siglo XXI. Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Monteavila, Caracas, 2006.

Jairo Enrique Solano Sierra, *La Expropiación Administrativa-Judicial-Excepcional-sui generis*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, Colombia 2004.

Ramón J. Velásquez, *Joaquín Crespo*, Biblioteca Biográfica Venezolana, Volumen 1, Tomo II, Editora El Nacional.

José Luis Villegas Moreno: “El derecho de propiedad en la Constitución de 1999”. *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años Especialización en Derecho Administrativo. Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje N° 2, Caracas 2001.

El desafío de la historia, Año 1, Número 3, Grupo Editorial MACPECRI, Caracas, 2008

Diccionario de Historia de Venezuela, Fundación Polar, 2^{da} edición, Caracas, 1997.