

EL REGIMEN JURIDICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA

LUIS TORREALBA NARVAEZ

S U M A R I O

I. *El INAVI como instrumento del Estado y su proyección jurídico-administrativa.* II. *Comentarios al Decreto-Ley que crea el INAVI y sus relaciones con el régimen jurídico:* 1. Disposiciones fundamentales. De la naturaleza jurídica y objeto. 2. Del patrimonio. 3. De la administración y dirección. 4. Sobre contratos, venta judicial de los inmuebles hipotecados, cobros judiciales y retención obligatoria para el pago de viviendas. 5. De las sanciones. 6. Disposiciones generales y privilegios. III. *Competencia judicial respecto a la actividad del INAVI y los juicios que pueden plantearse.* IV. *Conclusión y perspectivas.*

I. EL INAVI COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO Y SU PROYECCION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

Cuando en 1928 se crea el Banco Obrero, nace el primer Instituto Autónomo de Venezuela, dentro de una especie de tercera etapa del Estado venezolano que abarca desde 1864 a 1935, y en la que se le califica como Estado Liberal de Fomento, luego de haber sido en su primera etapa, de 1830 a 1848, un Estado abstencionista, y en su segunda etapa, de 1848 a 1864, un Estado Liberal Regulador.¹ Y sigue teniendo ese establecimiento público institucional con objetivos más amplios, transformado en 1975 en INAVI, importancia socioeconómica de primer orden, no obstante haber superado el país las tres señaladas

1. Brewer-Carías, Allan-R.: *Derecho Administrativo*, Tomo I, Capítulos Primero y Segundo sobre: "Los Supuestos Históricos: El Estado Moderno y la Configuración del Estado en Venezuela" y "Los Supuestos Socioeconómicos: Hacia la Configuración del Estado Democrático y Social del Derecho". Caracas, 1975; *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, pp. 123-178, Madrid, 1975.

etapas al transformarse el Estado venezolano, en una cuarta etapa, desde 1936 hasta 1958, y 1961, en "Estado Prestador de Servicios", y pasar a una quinta etapa actual, que comienza desde esos dos últimos señalados años, en los que se crea CORDIPLAN² y se pone en vigencia la moderna Constitución³ que nos rige, convirtiéndose en un Estado Planificador, Empresario, Conformador, en buena parte, de la Economía Nacional, dentro de un sistema de economía mixta, o sea, un Estado Democrático y Social de Derecho, aunque con algunos vestigios del Estado Liberal Burgués, iniciado en la Constitución de 1811. Ello obedece a que el INAVI es una persona pública estatal cuyo cometido de interés social corresponde a un tipo de gestión que caracteriza uno de los objetivos prioritarios de la actividad de una Administración Pública en un Estado Democrático y Social del Derecho,⁴ como lo es, aún con limitaciones y reminiscencias liberal-burguesas, la República de Venezuela de la señalada quinta etapa de transformación que se acentúa progresivamente con los nuevos instrumentos de implementación jurídica, que regulan variadas materias, relaciones y organismos públicos y privados, con especial referencia a las materias sobre el desarrollo urbano y la vivienda, apoyadas en imperativas disposiciones constitucionales y dentro del marco del Plan General de la Nación.⁵

2. CORDIPLAN: *La Planificación en Venezuela. Normas Legales y Reglamentarias*. Caracas, 1973. Se trata de una valiosa compilación, edición oficial, que contiene desde el Decreto N° 492, del 30-12-58, por el cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y otras oficinas especiales. Decretos sobre la Comisión de Administración Pública; lineamientos de la Reforma Administrativa; Comisiones de Estudio sobre el Plan de la Nación, Regionalización Administrativa y otras materias, y concluye con el Decreto N° 280, del 8-4-70, por el cual se dicta el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional y la reforma parcial de ese Reglamento, mediante el Decreto N° 559, del 3-3-71; *La Planificación en América Latina* (Legislación básica). Caracas, 1973.
3. Ver Preámbulo de la Constitución Nacional promulgada el 23 de enero de 1961; Andueza, José Guillermo: "Introducción a las Actas en la Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela". *Actas de la Comisión Redactora del Proyecto*, Tomo I, Vol. I. Caracas, 1971.
4. Cortiñas Peláez, León: "Introducción General" a la obra en cinco volúmenes en: *Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, denominada "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX" (ver especialmente pp. LVI a LVIII); Martín Mateo, Ramón: *El Horizonte de la Descentralización*. Editado por el Instituto de Administración Local. Madrid, 1969, pp. 9 a 40; Milabán, R.: *El Estado en la Sociedad Capitalista*. México, 1971; Ver: "Informe de la Comisión de Administración Pública Nacional", en la *Introducción y los Lineamientos de la Instrucción Presidencial RA-1*, del 13-10-70. Caracas, 1972. Brewer-Carías, Allan-R.: *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975. "V Plan de la Nación", *Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.860, del 11-3-76.
5. Ver, en V Plan de la Nación, la parte correspondiente a "Construcción" y a "Urbanización, equipamiento y programas para áreas marginales". *Gaceta Oficial* N° 1.860 Extraordinario, del 11 de marzo de 1976.

Aunque el Banco Obrero, legítimo causante del INAVI, fue el primogénito de una Administración Pública Nacional Descentralizada,⁶ actualmente de gigantescas proporciones e importancia, tiene un moderno sucesor, por su gestión de derecho público y su gestión de derecho privado, por sus actos administrativos, por su capacidad de contratación y sus actividades empresariales de interés público, inclusive financieras, conjugados en un servicio y una empresa,⁷ con objetivos de interés público, base de una gestión urbanística, organizadora del equipamiento urbano, para satisfacer necesidades humanas, de remodelación y renovación urbana, de ejecutor de expropiaciones y de adquiriente de tierras, con base en las grandes directivas del Plan de la Nación y de la Política Habitacional delineada en el Instructivo Presidencial N° 12.⁸

6. *Informe de la Comisión de Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972. "La Situación de la Administración Descentralizada", Tomo I, pp. 295 - 315, y un epígrafe sobre la reforma de los entes descentralizados del Sector Desarrollo Urbano y Vivienda, Tomo I, p. 383, en el cual se expresa: "Las actividades del Banco Obrero en materia de construcción de viviendas, deberían fusionarse con las similares de Fundacomún y constituir un Instituto Nacional de la Vivienda"; ver *Exposición de Motivos y Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada*, Ministerio de Relaciones Interiores y Cámara de Diputados. Caracas, 1977.
7. Brewer-Carías, Allan-R.: *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*. Estudio sobre las actividades industriales y comerciales del Estado, tomado del Informe que presentó el autor como ponente designado en la Sección IV sobre Derecho Administrativo, en el VII Congreso de Derecho Comparado, celebrado en Upsala, Suecia, en 1966. Al presentar esa ponencia, ya como trabajo que aparece publicado como Volumen XXXVII, de las Publicaciones de la Facultad de Derecho, Caracas, 1967, expresa: "...el estudio comparativo del resumen de las actividades industriales y comerciales del Estado, y ahora en el campo del Derecho Administrativo, nos ha conducido a confirmar la exactitud de la tesis de, J. L. Villar Palasi, quien en un ya célebre trabajo sobre: "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo", expresa: "...al constatar la quiebra de las clásicas categorías del Derecho Administrativo frente a dicha actividad, propugnaba que frente a las tradicionales formas de la actividad administrativa (policía, fomento y servicio público), se agregara una nueva, la de gestión económica...", lo cual, en nuestro criterio, se acrecienta cuando va unida al interés público el interés social en materia de construcción de viviendas y sus servicios, de vital importancia para la familia.
8. La Instrucción Presidencial N° 12 sobre "Política Habitacional, Desarrollo Urbano, Acción Administrativa, Programas, Recursos, Instrumentos Legales y Organismos Públicos Responsables", publicada en la *Gaceta Oficial* N° 30.787, del 5-9-75, constituye un instrumento de coordinación y ordenación de acciones, con base al ordenamiento jurídico vigente y a un detallado e interesante estudio o Informe previo elaborado por una Comisión Técnica creada por el Decreto 168, o sea, la Comisión para la Implementación del Decreto N° 168 sobre Vivienda y Desarrollo Espacial, integrada por las siguientes personas: doctor Leopoldo Martínez Olavarría, como Presidente; doctor Ali Venturini, economista Eduardo Mayobre, ingeniero Angel Padula, ingeniero César Quintana Romero, arquitecto Mercedes Fernández de Yanes, ingeniero Rafael Ramírez Castellanos, ingeniero Roger Urbina, ingeniero Adolfo Martínez López, ingeniero Tulio Pinedo, doctor Oscar Gómez Navas, doctor Orlando Elbitar, doctor Julio Castro Guevara, ingeniero Román Pacheco Vivas, ingeniero Miguel Asprino Pardo, arquitecto Máximo Rojas y arquitecto Alfredo Cilento Sarli, quien fue el Secretario Ejecutivo. Otra Comisión con el mismo fin, que estuvo presidida por el arquitecto Antonio Cruz Fernández, y asesorada por el doctor Luis Lander, en 1964 (Decreto N° 15, del 13-4-64), elaboró un informe sobre la misma materia.

con base

Todo esto se traduce y coloca al INAVI en última instancia como principal ejecutor de la política de construcción de viviendas y de los servicios complementarios del Ejecutivo Nacional,⁹ y lo obliga a tener relaciones con otros organismos estatales, especialmente de la Administración Pública Nacional, así como también de las Administraciones Estadales y Municipales, en los niveles Central y Descentralizado, e igualmente con personas privadas dentro de la gestión industrial y comercial del urbanismo, arquitectura y construcciones.

Al INAVI se exige no sólo la simple eficacia de su gestión, sino que ésta debe encuadrarse dentro del Principio de la Legalidad Administrativa,¹⁰ que requiere una cabal interpretación y aplicación del decreto-ley que lo rige¹¹ y de su respectivo Reglamento,¹² así como de numerosas leyes, decretos-leyes, decretos reglamentarios, decretos resoluciones, decretos instructivos y otros actos normativos nacionales y aun de rango estatal y municipal, cuando exista asidero jurídico al respecto. De allí la necesidad e importancia de conocer, en su conjunto, relaciones, y también particularmente, todos y cada uno de esos instrumentos normativos de efectos generales y particulares, referentes al INAVI, exclusiva o casi exclusivamente, como su ley y reglamento, los que regulan a todos los Institutos Autónomos y los que se refieren a algunos de éstos

9. El artículo 2, de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, *Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.746, del 23-5-75, así lo establece: "El Instituto Nacional de la Vivienda es el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, de conformidad con el plan general de desarrollo económico y social, y en un todo de acuerdo a la política de desarrollo urbanístico y ordenación territorial que al efecto formule el Ejecutivo Nacional".

10. Sobre "El Principio de Legalidad y sus Implicaciones" dictó en el Colegio de Abogados del Distrito Federal y Estado Miranda, en el Curso de Perfeccionamiento Profesional 1971-1972, Antonio Moles Caubet, Director del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, y luego se publicó en el N° 50 de la revista de dicha Facultad, pp. 67-100. Entre otros numerosos autores, al respecto tratan la materia en forma clara, Entrena Cuesta, Rafael: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1966, p. 115, y Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Caracas, 1975, pp. 187-200. Respecto a la importancia del procedimiento administrativo para cumplir con la legalidad administrativa, expresamos nuestra opinión a requerimiento del Ministro de Desarrollo Urbano, doctor Roberto Padilla Fernández. Ver, "Opinión acerca del Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos elaborado por el Ministerio de Justicia", por Torrealba Narváez, Luis, N° 3 de la *Revista de la Sindicatura Municipal*, Caracas, 1978.

11. Decreto Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.746, del 23-5-75), promulgado por el Presidente de la República, señor Carlos Andrés Pérez, con base a la respectiva Ley Habilitante del Congreso de la República para que el Ejecutivo Nacional dictara medidas económicas y financieras extraordinarias, según el ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución Nacional.

12. Reglamento de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (*Gaceta Oficial* N° 30.843, del 11-11-75).

incluyendo al INAVI. Existen también actos administrativos particulares como los decretos de expropiación, que con frecuencia señalan al INAVI con la obligación de actuar como organismo expropiante. De allí la importancia de conocer y aplicar cabalmente esa normativa referente al *orden interno y externo*, que incluye la organización y funcionamiento de este instituto, su coordinación,¹³ régimen presupuestario,^{13a} crédito público,¹⁴ contratación de obras y licitaciones,¹⁵ creación de empresas constructoras,¹⁶ contratos de obras públicas y de participación,¹⁷ adquisición de bienes,¹⁸ contraloría,¹⁹ aplicación de varios de los privilegios del Fisco Nacional,²⁰ aplicación de procedimientos judiciales especiales,²¹ aplicación de los elementos substanciales y formales de los actos administrativos²² que emanen de su directorio y de funcionarios,

13. Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 280, del 8-4-70, y su reforma parcial en Decreto N° 559, del 3-3-71).

13a. Ley Orgánica del Régimen Presupuestario (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.893, del 30-7-76).

14. Ley Orgánica de Crédito Público (*Gaceta Oficial* N° 1.893, del 30-7-76).

15. Instrucción Presidencial N° 24 sobre Normas de Licitación, Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles (*Gaceta Oficial* N° 30.905, del 27-1-76).

16. Artículo 4 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, y el artículo 2 del Reglamento de dicha ley.

17. Instrucción Presidencial N° 22 sobre Incorporación de Áreas Suburbanas y Rurales a las actividades urbanas (*Gaceta Oficial* N° 30.962, del 13-4-76); Bases de Referencia para Contratos de Participación de Particulares en los Desarrollos de Ciudad Losada y Ciudad Fajardo, aprobadas por el Consejo de Desarrollo de los Valles del Tuy Medio y Guarenas-Guatire (Reunión N° 10, del 19-2-76). Decreto Presidencial N° 1.223, del 21-10-75.

18. Instrucción Presidencial N° 15 sobre Adquisiciones de Bienes y Servicios no Personales, Limitación, Normas, Asignaciones Presupuestarias y Control Administrativo (*Gaceta Oficial* N° 30.817, del 10-10-75).

19. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.756, del 30-7-75). Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (*Gaceta Oficial* N° 30.713, del 7-6-75). Ver Silva Cimma, Enrique: *El Control Público*, Caracas, 1975: Reglamento Interno de la Contraloría General de la República; Resolución Organizativa N° 2. Organización y Funcionamiento de la Dirección de Control de la Administración Descentralizada; Instructivo para determinación de la justedad y razonabilidad de los precios de los Contratos, y en pp. 111 y ss., sobre: "El Control de la Administración Descentralizada".

20. Sobre algunos privilegios del Fisco Nacional aplicados al INAVI: artículos 53, 54, 55, 60 y 61 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda y su concordancia con las disposiciones pertinentes en el Capítulo sobre Disposiciones Generales de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

21. Sobre procedimientos judiciales aplicables al INAVI: ver en la Ley del INAVI los artículos 18 y siguientes sobre la venta judicial de los inmuebles hipotecados, 26 y siguientes sobre cobros judiciales, 47 y 48 sobre subarrendamiento y ocupación de inmuebles del INAVI por personas no adjudicatarias.

22. El ejercicio de las Atribuciones del Directorio del INAVI, tales como las contempladas en los ordinales b), c), e), f), i), del art. 11 de la ley respectiva, sobre decisiones de otorgamiento de avales, préstamos y créditos, concesión de subsidios al costo de las viviendas, emisión de obligaciones financieras, creación de empresas

especialmente del Presidente, con competencia para producirlos y los recursos de inconstitucionalidad e ilegalidad establecidos contra dichos actos administrativos,²³ así como el recurso contra la abstención de dichos funcionarios a cumplir determinados actos a los cuales están obligados legalmente.^{23a}

Compete a este Instituto conocer la problemática del uso de la tierra urbana y aun de la suburbana y rural y el carácter prioritario que tiene la solución de la problemática de las viviendas de interés social²⁴ en todos sus aspectos de costos, producción, tipos y diseños, sus rela-

de construcción y, según el Título IX sobre sanciones, el establecimiento de las mismas incluyendo la imposición de multas además de los actos administrativos coadyuvantes a la ejecución de tales atribuciones, que competen al Presidente del Directorio o a los funcionarios a los cuales se les haya otorgado debidamente las delegaciones pertinentes, debe ajustarse a todos los requisitos o extremos jurídicos aplicables, bien sustantivos o bien procedimentales, so pena de nulidad en caso de incumplimiento.

23. El Recurso de Nulidad por inconstitucionalidad contra un acto administrativo del INAVI, bien sea individual, como serían las resoluciones sobre concesión de avales, por ejemplo, o bien general, como su Reglamento Interno, por ejemplo, se intenta ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y está previsto en el ordinal 12, del art. 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y el Recurso de Nulidad, por ilegalidad, se intenta ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y está previsto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.
- 23a. La referida abstención es impugnante ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia según el ordinal 23 del artículo 42, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.
24. Ver el artículo 2, y el ordinal 2º del artículo 13 de la Ley del INAVI, en concordancia con la Instrucción Presidencial N° 12, la cual en el punto b) del N° 2 sobre Desarrollo Urbano y Áreas Residenciales, de la Parte II sobre Lineamientos y Directrices de la Política Habitacional, establece textualmente: "(b) La posibilidad de enfrentar y solucionar los requerimientos de espacios exigidos por el crecimiento poblacional y el desarrollo urbano de las ciudades, sólo puede lograrse mediante la *adquisición anticipada de tierras* que permita disponer de las áreas adecuadas y necesarias en el momento oportuno, para la ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano propuesto para la localidad". En consecuencia, la determinación de las áreas de expansión y protección de ciudades constituye el *elemento básico* para el establecimiento de un Programa de Afectación de Tierras por parte del Gobierno Nacional. Se requiere de una Ley de Ordenación Urbanística, o con el nombre que se le quiera poner, en la que se establezca *que antes de que se zonifiquen a esas tierras y antes de que se le hagan por el sector público obras de vialidad, de acueductos, de electricidad, saneamiento, etc., que son los factores que más inciden en el excesivo valor de la tierra, debe obligatoriamente afectarse la tierra mediante decretos de expropiación, de ejecución rápida y respaldados por recursos económicos para realizar los pagos*. El art. 49 de la Ley del INAVI constituye una base parcial para ejecutar tímidamente el objetivo señalado, porque en esa norma se declara de *utilidad pública la construcción de viviendas, la urbanización de los terrenos, la renovación o remodelación de áreas urbanas que emprenda y realiza el INAVI*. Faltó haber señalado también las áreas suburbanas y aun las rurales y extender el objetivo de la utilidad pública a la simple adquisición de terrenos por el INAVI u otros organismos autorizados del sector público e indicar que, antes de proceder a dictar sus Ordenanzas de Zonificación, las Municipalidades, debe cumplirse previamente una especie de gestión o estudio previo del INAVI para pronunciarse sobre qué áreas se requeriría afectar para su expropiación.

ciones con los diferentes niveles de Gobierno, Administración y Planificación,²⁵ los problemas sobre zonificación y permisos de construcción,²⁶ la adquisición de terrenos nacionales²⁷ y estatales incluyendo los baldíos²⁸ y los ejidos,²⁹ el financiamiento,³⁰ el crédito pú-

25. La Instrucción Presidencial N° 12, publicada el 5-9-75, resulta de gran utilidad para verificar las relaciones del INAVI con los otros organismos de la Administración Pública; aun cuando algunas de ellas aparezcan dispersas, como es el caso, concretamente de la relación del INAVI, por tener un representante en ella, con la Comisión Metropolitana de Urbanismo, principal organismo de la Mancomunidad Urbanística de Caracas y su Zona de Influencia, que se rige fundamentalmente por una Ordenanza de carácter intermunicipal sancionada por los **Concejos Municipales** del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, denominada Ordenanza de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia (ver *Compilación Legislativa Municipal del Distrito Federal*, edición oficial del Concejo Municipal de ese Distrito, con las anotaciones y bajo la dirección nuestra). En dicha *Compilación*, que abarca hasta el 31-12-71, y en su *Suplemento*, que abarca los años 1972 y 1973, así como en otra obra nuestra: *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*, Torrealba Narváez, Luis; Caracas, 1970, se trata la materia concerniente a dicha Mancomunidad y sobre la necesidad de la Ley de Ordenación Urbanística, materia sobre la cual realizó un interesante pero inconcluso estudio la Comisión presidida por el arquitecto Ernesto Fuenmayor Navas y designada por el entonces Ministro de Obras Públicas, doctor Arnoldo José Gabaldón (*Gaceta Oficial* N° 30.650, del 19-3-76).
26. Hemos sostenido en informes presentados a los dos Concejos del Area Metropolitana, a la Comisión Metropolitana de Urbanismo y al Presidente de INAVI, ingeniero Saúl Schwarz, que el INAVI debe someterse en sus urbanizaciones a las zonificaciones aprobadas por los Concejos Municipales, salvo que existan afectaciones o planes diferentes debidamente aprobados por el Ejecutivo Nacional; y en cuanto a Permisos Municipales de Construcción que deba solicitar el INAVI o el Ministerio de Desarrollo a las Ingenierías Municipales en todo el país, o sean los antiguos Banco Obrero y Ministerio de Obras Públicas, hemos sostenido que independientemente a que se persiga una finalidad útil con ese control y de que no exista un control completo nacional al respecto, salvo el concerniente al Ministerio de Sanidad en materia de construcciones, que dichos organismos, que están autorizados por leyes y reglamentos nacionales para realizar obras de construcción, no requieren de esos permisos municipales. Ese criterio, que no es el sostenido actualmente en la Sindicatura del Distrito Federal, lo sostuve hace aproximadamente dieciocho años en oficio N° 115, del 8-3-60, dirigido al Concejo Municipal. Ver Torrealba Narváez, Luis: "Dictámenes de la Sindicatura Municipal", Tomo V de la *Compilación Municipal*. Caracas, 1964. Esta materia también pudiera dilucidarse definitivamente, sin lugar a dudas, en una Ley de Ordenamiento Urbanístico, en la que se establezcan los controles y coordinaciones que se estimaren más convenientes.
27. Según el ordinal 2° del artículo 150 de la Constitución Nacional, compete al Senado de la República, "Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley".
28. La Ley de Tierras Baldías y Ejidos establece en su art. 13 cuáles son los *terrenos baldíos inalienables*.
29. El artículo 3 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos indica cuáles son los terrenos ejidos, bienes que son *inalienables e imprescriptibles* de acuerdo al art. 32 de la Constitución Nacional. Hemos sostenido en informe requerido por el Presidente del INAVI que los *ejidos no son expropiables*; pero que, según lo que establezcan las Ordenanzas Municipales al respecto, perfectamente se pueden enajenar, es decir, vender a título gratuito u oneroso, al INAVI para construcciones; y que esta es una materia de *interés nacional y municipal* que bien merece una regulación especial.
30. Sobre materia de *financiamiento y estímulos para la construcción de viviendas*, existe un interesante y abundante conjunto de instrumentos jurídicos, tales como: Ley que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (*Gaceta Oficial* N° 30.790,

blico,³¹ la conservación y mantenimiento de sus propias obras, especialmente en las áreas comunales,³² los problemas con las Municipali-

del 9-9-75); Decreto Ley N° 868, sobre Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.939, del 13-5-75); Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.742, del 22-5-75); Ley que autoriza el establecimiento de Bancos Multinacionales de Crédito Habitacional (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.748, del 26-5-75); Resolución del Banco Central sobre tipo mínimo de Intereses y Limitaciones de Cartera para Préstamo e Inversiones de los Bancos Hipotecarios (*Gaceta Oficial* N° 30.970, del 29-4-76); Resolución del Ministerio de Hacienda sobre Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; Decreto N° 1.540 sobre Régimen de Estímulos a la Construcción (*Gaceta Oficial* N° 1.874, del 10-5-76); Resolución de los Ministerios de Hacienda, Fomento, Obras Públicas, Educación y Sanidad y Asistencia Social, sobre condiciones que deben cumplir quienes aspiren a gozar de beneficios establecidos en el Decreto 1.540, a los fines de las solicitudes de calificación y constancia de los proyectos (*Gaceta Oficial* N° 31.014, del 1-7-76); Decreto N° 1.749 sobre Estímulos a la Industria de la Construcción (*Gaceta Oficial* N° 31.057, del 31-8-76); Resolución N° 1.057 del Ministerio de Hacienda, sobre tipos preferenciales de intereses para las operaciones de financiamiento que se realicen de acuerdo a lo previsto en el Decreto 1.540 (*Gaceta Oficial* N° 31.043, del 11-8-76), y Resolución del Banco Central sobre Limitaciones de Cartera para Préstamos e Inversiones (*Gaceta Oficial* N° 30.970, del 29-4-76). Por último, a comienzos del mes de marzo de 1978, se acaba de anunciar por la prensa, y aún no ha salido en *Gaceta Oficial*, que fue dictado un Instructivo Presidencial cuyo objeto principal es señalar que *no tendrán ningún límite los capitales extranjeros que vengán a desarrollar proyectos de viviendas y otras obras de interés social*. El MOP y CONEFIT publicaron a fines de 1976, un folleto denominado: *Equipamiento del Territorio Nacional*, contenido del ordenamiento jurídico respectivo y el INAVI, mediante su Centro de Investigación y Documentación, igualmente a fines de 1976, en dos tomos, publicó una *Recopilación de Disposiciones Legales sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Regional*.

31. Ley Orgánica de Crédito Público (*Gaceta Oficial* N° 1.893, del 30-7-76).

32. No obstante que el art. 30 de la Constitución Nacional establece la Competencia Municipal, correspondiéndole a las Municipalidades por ser materia propia de la vida local e íntimamente ligada con los servicios de urbanismo local, el dominio y cuido de las áreas verdes públicas y demás áreas comunales, tales como plazas, calles, etc., no ha sido posible, hasta el presente, y no obstante los esfuerzos realizados y compromisos previos adquiridos por algunas importantes Municipalidades, que éstas asuman esa responsabilidad respecto a dichas áreas en urbanizaciones construidas por el Banco Obrero y el INAVI. Las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Valencia, entre otras, han ordenado o aceptado que ellos procederán con base a ese objetivo, pero la tramitación ha resultado larga y todavía se encuentra en proceso. El Presidente del Instituto, ingeniero Saúl Schwarz, ha realizado esfuerzos en el sentido de que se lleve a la práctica la ejecución de una política en el sentido de proceder a la entrega de dichas áreas comunales de las urbanizaciones del INAVI, inclusive mediante el otorgamiento de determinados subsidios, especialmente para el Servicio de Aseo Urbano. Pareciera necesario, para terminar con esa situación anómala, que se establecieran a nivel de ley, disposiciones al respecto, lo cual pudo haberse hecho en el propio Decreto Ley del INAVI, que en términos generales se conceptúa, como en efecto pensamos que lo es, un instrumento avanzado sobre la materia de la acción del Estado en la actividad de interés público de la industria de la construcción, en función social, como medio indispensable del desarrollo y del bien colectivo. De todas maneras, nada se opone, y más bien resulta de elemental lógica y justicia, que se pudieran celebrar *convenios previos entre las Municipalidades y el INAVI* en los que se establezcan las condiciones para la realización de urbanizaciones y sus obras complementarias de infraestructura, y una de esas condiciones sería la de recepción automática de las áreas comunales, al concluir la urbanización, o sus diferentes etapas.

dades³³ y los diferentes organismos de servicios;³⁴ la problemática de la renovación urbana, de incorporación de áreas urbanas, de las áreas marginales y las áreas rurales;³⁵ la necesaria gestión de la acción social y el desarrollo de la comunidad;³⁶ los problemas del área metropolitana de Caracas³⁷ y la desconcentración industrial,³⁸ etc.

Desde luego que el Instructivo N° 12 resulta suficientemente explicativo y ordenado en cuanto a la política habitacional del Ejecutivo Nacional que compete ejecutar al INAVI, cuya organización y funcionamiento lo regula la Ley y el Reglamento sobre ese Instituto fundamentalmente y demás instrumentos jurídicos, especialmente normativos aplicables; *Leyes*: Ley Aprobatoria del V Plan de la Nación (G.O. 1860, de 1976); Ley que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (G.O. 30.790, de 1975); Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (G.O. 22.458, de 1947); Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (G.O. 1.738, de 1975); Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito (G.O. 1.742, de 1975); Ley que autoriza el establecimientos de Bancos Multinacionales de Crédito Habitacional (G.O. 1.748, de 1975); Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (G.O. 1.756, de 1975); Decreto Ley sobre Cordiplán (G.O.); Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (G.O. 27.921, de

33. Instrucción Presidencial N° 25 sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas. Organismos Públicos Responsables (*Gaceta Oficial* N° 30.929, del 24-2-76); Ley de Coordinación de Inversión del Situado con los Planes Administrativos Nacionales (*Gaceta Oficial* N° 30.465, del 5-8-74); Ley de Conservación y Mantenimiento de las Obras e Instalaciones Públicas (*Gaceta Oficial* N° 31.004, del 16-6-76).

34. *Idem*.

35. Ver Instrucción Presidencial N° 12, de 1975. Ver Instrucción Presidencial N° 22 sobre Incorporación de Areas Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas (*Gaceta Oficial* N° 30.962, del 13-4-76); Decreto 332 sobre Programa de Ordenamiento de Barrios Pobres (*Gaceta Oficial* N° 30.472, del 13-8-74); Decreto 140 sobre Construcción de Aldeas Rurales (*Gaceta Oficial* N° 30.416, del 5-6-74) y su reforma por Decreto 1.246 (*Gaceta Oficial* N° 30.845, del 29-10-75); Decreto sobre Pequeños Centros Poblados (*Gaceta Oficial* N° 30.538, del 30-10-74); Instructivo Presidencial N° 17 sobre Programa de Vivienda Rural (*Gaceta Oficial* N° 30.845).

36. Ord. 17 del art. 13 Ley del INAVI, según el cual corresponde al instituto: "Elaborar y desarrollar programas de acción social para las comunidades que se instalen o que existan en las áreas urbanas atendidas por el Instituto".

37. En el problema de la descentralización y descongestionamiento del Area Metropolitana de Caracas, así como en la Renovación Urbana de Caracas, al INAVI, que está representado en la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Desarrollo de los Valles del Tuy Medio y Guarenas-Guatire, creado por Decreto Presidencial N° 1.223, del 21-10-75, y en la ejecución de los Decretos de Expropiación, con fines de renovación urbana, del Oeste y del Norte, corresponde la principal responsabilidad, de acuerdo a los políticas establecidas y las que emanen del MINDUR.

38. Decreto N° 1.477 (*Gaceta Oficial* N° 30.950, del 26-3-76), que instrumenta la aplicación de la política de desconcentración industrial.

1965); Ley Sobre la Administración Central (G.O. 1.932, de 1976); Ley sobre Régimen Presupuestario (G. O. 1.893, de 1976); Ley de Crédito Público (G. O. 1.893, de 1976); Ley que establece el Régimen para la Conciliación, Compensación y Pago de Deudas entre Organismos Gubernamentales y entre éstos y los Estados y Municipios (G.O. 30.800, de 1975); Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional (G.O. 30.465, de 1974); Ley sobre Conservación y Mantenimiento de las Obras e Instalaciones Públicas (G.O. 31.004, de 1976).

Reglamentos: Reglamento sobre Programas de Equipamiento y Consolidación. Programas y Organismos Responsables (G.O. 30.538, de 1974); Reglamento sobre Departamento para la Urbanización y Equipamiento de Barrios (G.O. 30.531, de 1974); Reglamento sobre Pequeños Centros Poblados (G.O. 30.538, de 1974); Reglamento sobre Barrios Pobres (G.O. 30.472, de 1974); Reglamento sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas (G.O. 30.615, de 1975); Reglamento sobre Construcción de Ciudad Fajardo y Ciudad Losada en los Valles de Guarenas y Valle del Tuy Medio y creación del Consejo de Desarrollo de los Valles del Tuy y Guarenas-Guatire Construcción de Aldeas Rurales (G.O. 30.845, de 1975); Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional (G.O. 29.140, de 1970 y G.O. 29.454, de 1971).

Instructivos

A. Sobre materia urbanística, servicios y viviendas

Instrucción N° 12 sobre Política Habitacional, Desarrollo Urbano, Acción Administrativa. Programas, Recursos, Instrumentos Legales, Organismos Públicos Responsables (G.O. 30.787, de 1975); Instrucción s/N° mediante la cual se establecen los lineamientos para la ejecución de un Programa Extraordinario de Construcción, Mantenimiento y Dotación de Servicios Públicos de los Estados y Territorios Federales (G.O. 30.416, de 1974); Instrucción N° 17 sobre Programas de Viviendas Rurales (G.O. 30.845); Instrucción N° 20 sobre Conservación de Vialidad en Area Metropolitana (G.O. 30.918, de 1976); Instrucción N° 21 sobre Acciones por realizar en la Zona Sur del Lago de Maracaibo (G.O. 30.885, de 1976); Instrucción N° 22 sobre incorporación de Areas Suburbanas y Rurales a las actividades Urbanas (G.O. 30.962, de 1976).

B. *Sobre aspectos administrativos y económicos*

Instrucción N° 24, Normas sobre Licitación, Contratación de Obras, Adquisición de Bienes Muebles (G.O. 30.905, de 1976); Instrucción N° 25 sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas. Organismos Responsables (G.O. 30.929, de 1976); Instrucción N° 23 sobre Adquisición de Servicios Personales, Partidas de Gastos, Control Administrativo (G.O. 30.896, de 1976); Instrucción N° 15, Adquisición de Bienes y Servicios no Personales; Licitaciones, Normas, Asignaciones Presupuestarias y Control Administrativo (G. O. 30.817, de 1975); Instrucción N° 9, Contratación de Seguros por la Administración Pública (G.O. 30.586, de 1974); Instrucción N° 26 sobre Investigaciones Científicas y Tecnológicas (G.O. 31.026, de 1976).

II. COMENTARIOS AL DECRETO-LEY QUE CREA AL INAVI Y SUS RELACIONES CON EL REGIMEN JURIDICO

1. *Disposiciones fundamentales. De la naturaleza jurídica y objeto*

Se mantiene en el art. 1 para el INAVI el mismo carácter de Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio con el que se creó el Banco Obrero, lo cual fue posible mediante decreto-ley no obstante la "reserva legal" establecida en el art. 230 de la Constitución,³⁹ gracias a la Ley Habilitante que autorizó al Presidente de la República para que, a título de medida extraordinaria en materia económica y financiera, pudiera regular la materia ampliamente con derogatoria de la antigua ley de 1928, todo de conformidad al ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución.⁴⁰ Se mantiene igualmente el mismo Ministerio de Adscripción, o sea, el Ministerio de Obras Públicas, aunque se establece que puede ser adscrito a otro Ministerio que determine el Ejecutivo Nacional. Al ponerse en vigencia la Ley Orgánica de la Administración Central,⁴¹ eliminándose el Ministerio de Obras Públicas y concretamente desde que se inició, mediante el respectivo decreto, el

39. El artículo 230 de la Constitución establece: "Sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos...". Sobre el tema "Los Institutos Autónomos en Venezuela", Tomás Polanco Alcántara escribió una orientadora monografía en el Tomo IV de *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*. Madrid, 1969.

40. Según el ordinal 8° del art. 190 de la Constitución Nacional, compete al Presidente de la República, "dictar medidas extraordinarias, en materia económica o financiera, cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial".

41. En el art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central (*Gaceta Oficial* N° 1.932, de 1976) se establece la competencia del Ministerio de Desarrollo Urbano.

funcionamiento del nuevo Ministerio creado por dicha ley, el Ministerio de Desarrollo Urbano, éste pasó a ser el organismo de adscripción del INAVI, y ello fundamentalmente por las atribuciones establecidas en el artículo 37 que se resumen en su encabezamiento y pautan que corresponde a ese Ministerio la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector urbano, financiero y de construcción de viviendas, las cuales se concretan en las actividades siguientes, en las que el principal ejecutor es el INAVI:

- a) La formulación y ejecución de la política de desarrollo urbano orientada al bienestar colectivo y al mejoramiento de la calidad de la vida urbana.
- b) La formulación de la política habitacional, la renovación urbana, la de servicios comunales, la de servicios urbanos, y la de recreación, vialidad y otros inherentes al desarrollo del medio urbano, en coordinación con las políticas de ordenamiento territorial y de transporte dictados por los organismos competentes.
- c) La promulgación de la política para el desarrollo y promoción de la comunidad.
- d) La formulación, administración, control y ejecución de la política de financiamiento a la vivienda y la coordinación del crédito suministrado por el Estado, sus dependencias y los particulares para el financiamiento de viviendas y para el desarrollo urbano, en concordancia con la política financiera nacional.
- e) La ejecución del desarrollo urbano, de acuerdo con las políticas de ordenación, acondicionamiento y desarrollo del territorio.
- f) La coordinación, control y vigilancia de las actividades que los organismos públicos y los particulares realicen en el campo del desarrollo urbano y habitacional.
- g) Las relaciones entre los organismos públicos nacionales y los entes municipales para el desarrollo de las políticas del desarrollo urbano y habitacional y de desarrollo y promoción de la comunidad.
- h) La administración, control y ejecución de la política habitacional, con especial énfasis sobre las viviendas de "interés social".

- i) La programación, los estudios, los proyectos y la construcción de viviendas, conjuntos residenciales, urbanizaciones y demás obras del desarrollo urbano.
- j) La ejecución de las obras de desarrollo urbano de los centros poblados con participación de la comunidad.
- k) La programación, el diseño, la construcción, la administración y control de obras de renovación urbana y de nuevas ciudades.

Es nuestro criterio, aunque en la ley o decreto-ley de creación del INAVI se prevé que el Ejecutivo Nacional puede cambiar el Ministerio de Adscripción, ello no puede hacerse sin violar el referido artículo 37 de la Ley de la Administración Central, ya que sería imposible o incongruente realizar mediante otro Ministerio, sin esas atribuciones específicas, el control de tutela de un instituto como el INAVI, cuyo objeto, definido en el art. 2 de su ley de creación, es el de "atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeto de protección especial en la dotación de viviendas" y como "organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social", y que requiere que las políticas y autorizaciones pertinentes, salvo las excepcionales y específicamente establecidas en otras áreas o sectores, provengan de ese Ministerio cuyo nombre evidencia y justifica sus atribuciones: *del desarrollo urbano*. A mayor abundamiento, se observa que priva la Ley de Administración Central por ser posterior a la Ley del INAVI.

La Instrucción N° 12, del 8-7-75, mediante la cual se establecen las acciones administrativas para la política habitacional del Ejecutivo Nacional y la asignación de responsabilidades a los organismos del sector público involucrados en la ejecución del programa único de inversiones en infraestructura y equipamiento, es el instrumento donde en forma más clara se señalan al INAVI sus funciones y cometidos al respecto. En primer lugar se señalan los lineamientos y directivas de la política habitacional sobre los siguientes aspectos: *Desarrollo Territorial* y *Vivienda*: con base a los planes de Desarrollo Económico y Social que elabore Cordiplán; a la política de desconcentración industrial, a la política de desarrollo integral de las regiones del país y la racional utilización de sus recursos y potenciales, dándose prioridad a las inversiones en viviendas en regiones y ciudades estratégicas en el desarrollo económico del país, a la concepción de las viviendas como instrumento dirigido a mejorar el bienestar de la población y al logro de un medio ambiente adecuado al nivel urbano y rural que mejore la calidad de

vida de los habitantes, con la necesaria organización de la infraestructura y la ejecución del sistema de ciudades y áreas de influencia; *Desarrollo Urbano y Areas Residenciales*: con base al estudio y formulación de los planes de desarrollo urbano locales,⁴² a la adquisición anticipada de tierras para disponer oportunamente de áreas para la ejecución de planes de desarrollo, a la renovación urbana, con base a programa amplio en las ciudades que lo requieran, rehabilitación y mejoramiento de las áreas marginales con fundamento en el Decreto 322, de 13-8-74, sobre acciones en los barrios pobres, el equipamiento y los servicios infraestructurales y operativo de todos los sectores residenciales; igualmente se señalan las condiciones de la localización de las áreas residenciales y de las condiciones económicas de las familias protegidas y las diversas modalidades de los programas de viviendas; el señalamiento de los *incentivos* establecidos en el Decreto N° 346, del 20-8-74, en el Decreto N° 868, del 22-4-75 (Decreto Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo), en el Decreto N° 869, del 22-4-75 (Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito), en el Decreto N° 876, del 22-4-75

42. Respecto a "planes de desarrollo urbano locales", convendría deslindar los límites de las atribuciones de la competencia concurrente nacional y municipal en materia urbanística, que tiene fundamento constitucional en los artículos 30 y ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional, cuanto más, si en ausencia de una Ley de Ordenación Territorial y de otra de Ordenación Urbanística, el ordinal 11 del art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central establece como atribución del MINDUR: "La definición del uso de la tierra urbana, la planificación de desarrollo de los centros poblados tomando en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes. La planificación, administración y adquisición de tierras para el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano. Las autorizaciones, coordinación, control y vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal". Entendemos que esa "definición de los usos" del suelo urbano entra en conflicto, salvo que se establezcan límites de actuación, con la tradicional atribución municipal de sancionar Ordenanzas de Zonificación, algunas de ellas proyectadas, a título de asesoramiento técnico, en el MOP y actualmente en el MINDUR. Se acaba de crear, según noticia de prensa salida el día 8 de marzo de 1978, ya para la imprenta este trabajo nuestro, la Comisión Nacional de Coordinación de Desarrollo Urbano, que comenzaría a ejercer sus atribuciones según el respectivo decreto presidencial, dentro de cuatro meses a partir de su instalación. Se pretende coordinar y agilizar los permisos urbanísticos nacionales y a la vez coordinar y agilizar las consultas municipales con las Oficinas de Planeamiento Urbano Municipal donde existan, mediante locales de Oficinas Nacionales de Desarrollo Urbano, cuya principal función será la de otorgar la llamada "Certificación Urbanística Nacional" de las nuevas urbanizaciones o parcelamientos. Pensamos que el decreto en referencia tiene un signo positivo, pero del trabajo que presente la referida Comisión en el plazo indicado de cuatro meses y de la coordinación que en definitiva se haga entre planes nacionales, regionales y locales, dependerá la eficacia y la utilidad con la que pueda realizarse la gestión urbanística en el futuro, cuyo panorama no será totalmente claro hasta que no se dicten leyes de Ordenamiento Territorial y de Ordenación Turística. Salomón de Padrón, Magdalena, en: *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio*. Caracas, 1977; y Torrealba Narváez, Luis, en: *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*. Caracas, 1970, tratan las materias señaladas en los respectivos títulos.

(Reforma Parcial de la Ley del Trabajo), y de manera especial en los Decretos N° 908, del 13-5-75 (Decreto Ley que transforma al Banco Obrero en INAVI), y N° 914, del 13-5-75 (Reforma Parcial de la Ley de Carrera Administrativa), que establecen, el *primero*: que compete al INAVI promover con el sector privado de la construcción,⁴³ el desarrollo de obras de urbanismo y edificaciones de viviendas, conforme a los planes formulados por el Ejecutivo Nacional; otorgar fianzas y avales hasta por Bs. 10.000.000,^{43a} para la construcción de urbanizaciones y de viviendas cónsonas con la finalidad del Instituto; acordar y conceder subsidios totales o parciales o temporales a los adjudicatarios cuyos ingresos no le permitan sufragar los costos de las viviendas y que por lo tanto son familias sujeto de protección especial en la dotación de viviendas; otorgar créditos para construcción o adquisición de viviendas con la garantía de las prestaciones sociales de los trabajadores beneficiarios, y el *segundo*: que el INAVI puede otorgar créditos a los funcionarios de carrera y concederles fianzas y avales hasta por el 80 por ciento del monto de sus prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que a la fecha de la respectiva operación les correspondan y que dichos créditos y garantías sólo podrán ser otorgados para la adquisición o mejoras de sus viviendas o para el pago de deudas garantizadas con hipotecas sobre las viviendas y previamente adquiridas por ellos.⁴⁴ En cuanto a *recursos*, se establece que el Ejecutivo Nacional tomará las previsiones correspondientes para el funcionamiento del Programa Habitacional, mediante aportes presupuestarios, operaciones de crédito público y otros mecanismos de financiamiento, correspondiendo al Ejecutivo financiar los programas del *sector público* con recursos de su propio presupuesto o del INAVI o del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano; los programas del *sector privado*, mediante la Banca Hipotecaria, el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, con sus propios recursos o con los provenientes del Fondo

43. Ordinales 7° y 10 del art. 13 de la Ley del INAVI.

43a. Para otorgamiento de avales superiores a Bs. 10.000.000, se requiere autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

44. El artículo 27 de la Ley de Carrera Administrativa, reformado parcialmente por el Decreto Ley N° 914, del 13 de mayo de 1975 (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 1.745, del 23-5-75), establece: "El Instituto Nacional de la Vivienda *podrá otorgar créditos a los funcionarios de carrera y concederles fianzas y avales* hasta por el 80 por ciento del monto de las prestaciones que para la fecha de la respectiva operación les correspondan según el artículo anterior. Dichos créditos y garantías sólo podrán ser otorgados para la adjudicación o mejora de las viviendas de los referidos funcionarios o para el pago de deudas garantizadas con hipotecas sobre las viviendas previamente adquiridas por ellos... La obligación que conforme al parágrafo anterior contraigan los funcionarios con el Instituto Nacional de la Vivienda serán garantizadas mediante cesión de los créditos que aquéllos tengan contra los organismos públicos por concepto de prestaciones".

Nacional de Desarrollo Urbano; y por último, corresponde a dicho Fondo financiar los programas de los *Desarrollos Mixtos* contemplados en el Decreto N° 346, del 20-8-74, por intermedio del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), la Banca Hipotecaria y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

Ahora bien, en la ejecución de las funciones administrativas de la política habitacional, corresponde al INAVI⁴⁵ las siguientes atribuciones:

- a) Asesorar al Ejecutivo Nacional en la formulación del programa habitacional y ejecutar y administrar la Política de Vivienda de Interés Social.
- b) Definir, administrar, financiar y controlar los programas de viviendas de interés social en las áreas urbanas y rurales.
- c) Ejecutar los programas de viviendas de interés social en las áreas urbanas y las áreas rurales. Esta atribución la tienen también las fundaciones locales.
- d) Ejecutar el programa de adquisición de tierras.
- e) Promover los programas de vivienda sujetos a estímulos del sector público y formular los programas de *Desarrollos Mixtos* contemplados en el Decreto N° 346, del 20-8-74. Esta atribución también corresponde al BANAP y a la Junta Clasificadora del Decreto N° 346.
- f) Promover el financiamiento para los programas de viviendas de interés social y aquellos sujetos a estímulos del sector público. Esta atribución igualmente corresponde al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano y al BANAP.
- g) Elaborar los programas de renovación urbana, lo cual también corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano en nivel superior.
- h) Efectuar, o sea, ejecutar dichos programas de renovación urbana, lo cual también compete al Centro Simón Bolívar C. A., como empresa estatal.
- i) Identificar, inventariar y definir las unidades de ordenamiento en los barrios estables urbanos a que se refiere el Decreto N° 332, del 13-8-74, y proporcionar *ayuda técnica y financiera a las Municipalidades para la realización del Catastro Nacional Urbano*. Esta atribución también compete a Fundacomún y al propio Ministerio de Desarrollo Urbano.

45. Ver el punto III sobre "Establecimiento de Responsabilidades" de la Instrucción Presidencial N° 12 (*Gaceta Oficial* N° 30.787, del 5-9-75).

- j) Construir los servicios básicos de infraestructura que le compete en los desarrollos urbanos que construya; así como también corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, al Instituto Nacional de Obras Sanitarias, CADAFE, CVP, CANTV y al mismo MINDUR, construir las respectivas infraestructuras.
- k) Operar los servicios básicos comunitarios que le competen. Esta atribución, en sus respectivas áreas, también corresponde al Instituto Nacional de Deportes y al CONAC, y no debe confundirse con el mantenimiento de los bienes del dominio público municipal como calles, plazas, áreas verdes y demás similares, a las cuales ha venido atendiendo el INAVI, no obstante de tratarse, como ya lo expresamos, de materia de competencia municipal, pero que por razones de carencia de recursos a veces, por ignorancia o irresponsabilidad y hasta por simple facilismo, la carga de esa administración ha venido quedando al INAVI, por la fuerza de los hechos y por ausencia de instrumentos jurídicos que implementen en forma clara la norma constitucional contenida en el art. 30, que establece que es de competencia municipal aquellas materias "propias de la vida local" y "el gobierno y administración de los intereses peculiares" de la entidad municipal. En el proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal, en proceso de discusión en las Cámaras Legislativas, se expresa en el art. 6, textualmente: "A los Municipios no se les podrá obligar a pagar total o parcialmente obras o servicios que no hayan sido construidos o prestados mediante contrato o convenio pactado por ellos", norma esta que de ser aprobada sustraería legalmente al Municipio de deberes inherentes a un servicio que es esencialmente de carácter local, propio de la vida y del urbanismo local, o que obligaría al INAVI, al menos en aquellos casos de Municipios con recursos económicos suficientes o normales, a celebrar los convenios previos al respecto a fin de que, al concluir las urbanizaciones, las áreas comunales pasen a la Administración Municipal, lo cual tiene como contrapartida el derecho al cobro del impuesto territorial del llamado "derecho de frente", o sea, del impuesto sobre "inmuebles urbanos", que es de carácter municipal por imperio del art. 31, ord. 3º, de la Constitución. En casos especiales, debidamente justificados, por vía de excepción, pueden eximirse esos impuestos cuando la condición marginal de los adjudicatarios

en urbanizaciones de viviendas de interés social así lo aconsejen; e igualmente el INAVI puede asumir, por vía de colaboración necesaria, la administración de las áreas comunales ubicadas en urbanizaciones del Instituto construidas en Municipalidades carentes de recursos económicos y humanos; pero ello no se justifica, al menos aparentemente, en Municipalidades como por ejemplo, las del Distrito Federal, Distrito Sucre del Estado Miranda, Distrito Maracaibo del Estado Zulia, Distrito Iribarren del Estado Lara, Distrito Girardot del Estado Aragua, Distrito Valencia del Estado Carabobo, Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui, Distrito Caroní del Estado Bolívar y otras. Pensamos que la solución sería cambiar la proyectada norma en referencia ajustándola a los requerimientos antes expuestos.

- 1) Por último, compete al INAVI implementar y poner en marcha el programa de desarrollo comunal, lo cual también corresponde a FUNDACOMUN; e implementar los mecanismos para la integración de los instrumentos de investigación, información y documentación en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano, materia esta que igualmente corresponde a CORDIPLAN, CONEFIT, FUNDACONSTRUCCION y al propio Ministerio de Desarrollo Urbano.

El artículo 3º de la Ley del INAVI se justifica dentro de una política de ágil desconcentración y descentralización, que puede lograrse por la vía del funcionamiento independiente y a la vez coordinado de los diferentes Departamentos Especializados. Corresponde al Directorio del INAVI y a su representante que es el Presidente, la suprema dirección de esos departamentos, aun cuando la administración de cada uno de ellos compete a sus respectivos jefes o gerentes, lo que significa que sus actos son apelables y consultables ante dicho Directorio y aun en proceso de formación puede provenir la decisión de la voluntad de éste. Además, el funcionamiento de los Departamentos Especializados, se regirán según las normas internas, o sea, según el Reglamento Interno del Instituto que dicte el Directorio, todo según el artículo 1º y artículo 6º, ordinal 4º, del Reglamento de la Ley del INAVI. A los funcionarios o empleados de dicho Instituto les es aplicable la Ley de Carrera Administrativa ⁴⁶ y a sus obreros la Ley del Trabajo y los contratos colectivos.

46. Sobre la materia de la Carrera Administrativa resulta, en nuestro criterio, de gran utilidad, para la Administración y para sus funcionarios o empleados, la obra

El artículo 4º de la Ley establece que el Instituto podrá constituir empresas locales o regionales que tengan por objeto la administración de viviendas, la adquisición y venta de tierras, la construcción de viviendas o cualesquiera otras funciones que se le atribuyan para el cumplimiento de actividades temporales o permanentes, inherentes a las funciones propias del Instituto, lo cual debe hacerse de acuerdo al ordinal g) del art. 11, que pauta, como atribución del Directorio, "estudiar y resolver la creación de empresas, previa autorización del Ejecutivo Nacional" y según el art. 2º del Reglamento que establece que compete al Directorio fijar, previa autorización del Ministerio de Adscripción, el tipo y modalidad de funcionamiento y administración de las empresas que constituya el INAVI, así como el número de acciones, cuota de participación o capital social que éste ha de tener en cada una de ellas y sus características, preferencias y privilegios, en razón de la finalidad social de esas empresas. De lo expuesto se desprende que los actos administrativos del Directorio ordenando la constitución de las referidas empresas administrativas deben cumplir con las autorizaciones a que se contrae el art. 2º del Reglamento y del ordinal g) del art. 11 de la ley, o sea, las autorizaciones del Ministro del Desarrollo Urbano y del Presidente de la República. Sin esas autorizaciones o cuando menos, sin la autorización del Presidente de la República, la inscripción en el Registro Mercantil de esas empresas no debe ser permitida por el respectivo Registro Mercantil, y en caso de ser aceptadas, resultan ilegales. Vale la pena advertir que el régimen presupuestario de dichas empresas se rige por el Título VI de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario.

El artículo 5º de la ley, que se refiere a que el domicilio del INAVI es Caracas y que puede establecer dependencias regionales y zonales, en nuestro criterio tiene la importancia de que cuando se trate de que el INAVI como demandante o demandado vaya a juicio y según la acción intentada deba ajustarse al domicilio, de acuerdo al Código de Procedimiento Civil, entonces éste será el de Caracas.

2. *Del patrimonio*

Se señala como de cinco mil millones de bolívares el patrimonio del INAVI, equivalente al conjunto de los bienes, derechos y obligaciones del Banco Obrero, según cálculos establecidos para el momento en el que se promulga el Decreto Ley de creación del INAVI, como continua-

de Rondón de Sansó, Hildegard: *El Sistema Contencioso-Administrativo de la Carrera Administrativa*. Caracas, 1974.

dor jurídico de aquél. Se señala que ese patrimonio podrá ser aumentado con nuevos aportes del Ejecutivo o por cualquier otro medio legal. No obstante el patrimonio señalado y que el INAVI obtiene ingresos o recursos por concepto de las operaciones que realiza, resulta evidente la falta de liquidez y/o disponibilidad para cubrir los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento, los cuales, según la última parte del artículo 6º de la ley, serán "provistos por el Ejecutivo Nacional a través de la Ley General de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, o sea, que se trata de una materia que, en última instancia, depende de la voluntad del Poder Legislativo nacional, y consecuentemente de las normas que se establezcan al respecto en las correspondientes leyes de presupuesto de ingresos y gastos públicos, que son anuales, y en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, de acuerdo a lo establecido en el ordinal 3º del art. 1º, lo cual implica que el Presupuesto del INAVI debe encuadrar en las previsiones del Plan de la Nación, dentro de su respectivo sector, y según el art. 52, que pauta que los Institutos Autónomos elaborarán sus proyectos de presupuestos por programas, de acuerdo, respecto a ese Instituto, a los lineamientos de la política sectorial que imparta el Ministro de Desarrollo Urbano".^{46a}

Son aplicables, pues, las normas del Título IV del Régimen Presupuestario de los Institutos Autónomos, que establecen que los Institutos Autónomos elaborarán sus proyectos de presupuestos por programas de acuerdo a los lineamientos de la política sectorial que imparta el Ministerio de adscripción (art. 52); que dichos proyectos serán elaborados conforme a las instrucciones que dicte la Oficina Central de Presupuesto y deberán presentarse a esa misma Oficina y a CORDIPLAN, previa aprobación del Ministerio de adscripción, y deberán contener los estados financieros proyectados, información económica, financiera y administrativa que requiera para fines de programación, evaluación y control de su gestión (art. 53); que dichos proyectos de presupuestos se someterán a la aprobación del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y que se aplicarán las disposiciones del art. 37 de la ley en referencia (art. 54); que el Ejecutivo Nacional establecerá las normas aplicables a esos organismos para los traspasos de créditos entre programas, proyectos y partidas, así como las facultades que en esa materia tendrán los Directores o Juntas Directivas, Ministros responsables y las que se reservará el Presidente de la Repú-

46a. Ver Presupuesto-Programa del INAVI, 1978 (*Gaceta Oficial* N° Extraordinario 2.159, del 8-2-78).

blica (art. 55); que los Institutos Autónomos remitirán al Ministro de adscripción, Oficina Central de Presupuesto, CORDIPLAN, la Unidad respectiva de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa, información periódica de su gestión presupuestaria, de acuerdo con las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto y que la evaluación del cumplimiento de metas de estos organismos se regirá por los artículos 45 y 46 de la ley en referencia (art. 56); que sólo podrán hacerse modificaciones a los sistemas de clasificación y remuneración de cargos con autorización del Ejecutivo Nacional (art. 57), y por último se señala en el art. 58 que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá exceptuar del cumplimiento del referido Título IV a aquellos Institutos Autónomos que, por la naturaleza de sus funciones, deben ser sometidos a otro régimen que determinará el Reglamento de la citada Ley Orgánica del Régimen Presupuestario.⁴⁷

3. *De la administración y dirección*

Como la dirección y administración del INAVI está a cargo de un Directorio que según el art. 7º de la ley, debe estar integrado por un Presidente y cuatro Directores, uno de los cuales, de acuerdo a la ley de la materia sobre representación de los trabajadores de los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos del Estado,⁴⁸ es una persona representativa de ellos, se trata de un órgano administrativo colegiado cuya voluntad, quórum, reuniones, condiciones y relaciones entre ellos, atribuciones, es decir, los aspectos formales o adjetivos y los aspectos sustantivos o materiales, se regulan por las normas jurídico-administrativas establecidas al respecto. Los actos administrativos del Directorio, o sean sus decisiones, deben ajustarse a los principios o elementos esenciales que la Doctrina Administrativa⁴⁹ en concordancia con las nor-

47. En el Seminario organizado por los Colegios de Contadores Públicos de los Estados Carabobo y Cojedes, sobre "Aspectos Jurídicos y Administrativos aplicados al Poder Público, con especial referencia al control de los actos de la Administración Municipal", celebrado en Valencia en noviembre de 1977, el licenciado Jesús Navas Castro, Director Nacional de Contabilidad Administrativa, presentó un trabajo intitulado: *Análisis de Aspectos Administrativos de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario*, en el que sostiene que la concepción, establecida en dicha ley, de la contabilidad administrativa como instrumento de control y evaluación del Presupuesto por programa, la coloca como la más avanzada y moderna de América Latina. De obligada consulta, indudablemente, todavía es la obra publicada por la Contraloría General de la República, de Britto García, Luis: *El Presupuesto del Estado*. Caracas, 1968.

47a. Brewer-Carías, Allan-R.: *El Control de las Empresas Públicas por grupos de intereses de la Comunidad*, pp. 47-57, Caracas.

48. En forma sencilla Lares Martínez, Eloy, en su: *Norma de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Caracas, 1975, trata adecuadamente el tema: "los elementos esenciales del acto administrativo", pp. 151-166; y Brewer-Carías, Allan-R., en: *Jurispru-*

mas jurídicas de referencia, reconocen: competencia, voluntad, contenido, motivos o motivación y finalidad (elementos esenciales materiales) y las formalidades, referidas al procedimiento para la formación de dichos actos, o sea, el procedimiento "Constitutivo o Burocrático",⁴⁹ incluyendo su forma de expresión y su publicación o notificación.

La competencia es la que, a título de atribuciones, se señala expresamente en el art. 11 y las que en forma dispersa se señalan en el propio texto de la ley y aun en el Reglamento, ya que la propia ley en el referido art. 11, ord. 1º) así lo establece, pero también pueden aparecer atribuciones correspondientes al INAVI en otras leyes y reglamentos, cuanto más si el propio artículo 55 dispone que: "El Instituto deberá desempeñar cualquier función acorde con el espíritu de esta ley, que le encomiende el Ejecutivo Nacional...", lo cual se compadece con la potestad reglamentaria que el propio constituyente en el artículo 190, ord. 10, de la Constitución, le reconoce al Presidente de la República, con la limitación de que éste no debe alterar el espíritu, propósito y razón de las leyes cuando las reglamente; y en cuanto a las atribuciones que se le pueden encomendar al INAVI, de acuerdo a otras leyes, ello se desprende de que el Poder Legislativo Nacional sólo tendrá al respecto las limitaciones que le imponga la Constitución, por lo que en principio puede encomendar por vía legislativa al INAVI o a su ente representativo, o sea, a su órgano institución, que es su Directorio, o a su órgano-individuo, que es su Presidente, cualesquiera atribuciones con la sola limitación constitucional. Una de las atribuciones que no contempla el art. 11 es la que aparece en el art. 12, en el sentido de autorizar al Directorio para delegar en funcionarios del Instituto, bajo su responsabilidad, la firma de actos y documentos, debiéndose realizar

dencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo III, Vol. I, relativo a "la actividad administrativa", compila sistemáticamente la jurisprudencia del Supremo Tribunal sobre dichos elementos esenciales, recurribilidad, ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos. También nos remitimos a una monografía de Beltrán Guerra, G. Luis, sobre: *El Acto Administrativo. Teoría del Procedimiento Administrativo*. Caracas, 1977; y a una Ponencia presentada en: VII Congreso de la Academia Internacional de Derecho Comparado, celebrado en La Haya y publicada en el Vol. 2 del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Caracas, 1972, de la cual es autora Rondón de Sansó, Hildegard: "La Motivación de los Actos Administrativos con especial referencia al Motivo del Acto".

49. Dicha denominación de procedimiento "Constitutivo o Burocrático" la utiliza Moles Caubet, Antonio, en sus magistrales *Lecciones de Derecho Administrativo*, varias veces multigráficas por estudiantes de la Facultad de Derecho de la UCV, y que nosotros usamos en la Tesis Doctoral que presentamos, denominada: "Consideraciones acerca de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, su Procedimiento y algunas relaciones de éste con el de la Jurisdicción Judicial Civil", de Torrealba Narváez, Luis, publicada en *Anales de la Facultad de Derecho de la UCV*. Caracas, 1951.

cada delegación mediante Resolución suscrita por los miembros del Directorio en la que se señalen en forma precisa y taxativa los actos y documentos cuya firma se delega, debiéndose publicar en la *Gaceta Oficial* de la República. Igualmente en el art. 13 se señalan en forma concreta las operaciones que puede efectuar el INAVI, bien por su Directorio y por intermedio de su Presidente o por medio de los funcionarios, con el fin de que el Instituto cumpla su objeto y funciones que le atribuyen la ley y su Reglamento específicos y cualesquiera otras leyes o reglamentos. En el art. 8 del Reglamento se señalan atribuciones que, según el texto mismo de ese artículo, son diferentes aparentemente o "además" de las que señala la ley, pero que en nuestra opinión se trata de una forma un poco más precisa de atribuciones ya señaladas en dicha ley; se trata de las siguientes atribuciones: 1) Acordar los gastos ordinarios y extraordinarios para el funcionamiento del Instituto, sus departamentos y dependencias, regionales o zonales. 2) Crear las dependencias regionales o zonales que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Instituto, dotarlos de personal, bienes y recursos y fijarles sus atribuciones y deberes. 3) Acordar la constitución de las empresas de que trata el art. 4 de la ley, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento; es decir, según su art. 2. 4) Determinar los actos y documentos que han de firmar por delegación los funcionarios del Instituto, a quienes se confíe esa misión, y emitir la correspondiente Resolución para su publicación en la *Gaceta Oficial*, y 5) Fijar el tipo de interés y los plazos para las negociaciones que celebre el Instituto.⁵⁰

Los *principales actos administrativos del Directorio del INAVI* son los siguientes: 1. Decisiones sobre el otorgamiento de créditos, préstamos y avales. 2. Decisiones sobre la concesión de subsidios al costo de las viviendas, conforme lo determine el Ejecutivo Nacional. 3. Decisiones sobre la emisión de obligaciones financieras, o sea de Bonos de la Deuda Pública, según las normas de la Ley de Crédito Público. 4. Decisiones sobre la inversión de los recursos del Instituto, de acuerdo con la ley y su Reglamento. 5. Decisiones para creación de empresas, previa autorización del Ejecutivo Nacional. 6. Decisiones de otorgar fianzas y avales para la construcción de urbanizaciones y de viviendas, cónsonas con la finalidad del Instituto, en el entendido de que cuando las fianzas y avales superen los diez millones de bolívares se requerirá la autorización previa del Presidente de la Repú-

50. La fijación de intereses y plazos para las negociaciones del INAVI desde luego, tiene que ajustarse, tal como lo ha interpretado su Directorio, a las disposiciones legales, reglamentarias y resoluciones vigentes, lo cual debe entenderse así, lógicamente, y no como una actividad "discrecional" exclusivamente.

blica en Consejo de Ministros y de que el monto total de las fianzas y avales otorgados no podrá exceder del 25 por ciento del patrimonio del Instituto, porcentaje ese que el Ejecutivo Nacional puede modificar si lo estimare procedente. 7. Decisiones de contratar préstamos en el país o en el exterior a plazos menores de un año, previa autorización del Ministerio de Hacienda. 8. Decisiones de otorgar y conceder subsidios, totales o parciales, permanentes o temporales, a los adjudicatarios cuyos ingresos no le permitan sufragar los costos de las viviendas protegidas según el art. 2º de la ley, o sean, las viviendas de interés social y las que el Ejecutivo Nacional incluya dentro de la protección especial, todo lo cual debe hacerse según las normas que se establecen en los artículos 27 y 28 del Reglamento.

En el artículo 37, correspondiente al Título IX, de las Sanciones, se dispone que cuando los miembros de la Junta Directiva o Directorio del Instituto contravengan lo establecido en el artículo 10, o sea, que celebren contratos con el INAVI, o con alguna empresa de éste, creada según el art. 4º de la ley, esos contratos serán nulos de pleno derecho, ya que se expresa en el referido art. 37 que "los contratos que se celebren estarán afectados de nulidad absoluta y su protocolización se tendrá como no hecha", o sea, se trata de una *nulidad radical, absoluta* de un acto bilateral, civil, o sea, de carácter privado; mientras que nada se dice ni en la ley ni en el Reglamento respecto a las infracciones o violaciones de normas que se pueden cometer por el Directorio en sus decisiones sobre las materias que hemos enumerado en los ocho casos de actos administrativos que anteceden, en vista de lo cual debe tenerse muy presente, en consideración al cumplimiento del Principio de Legalidad Administrativa,⁵¹ que tales actos deben reunir todos los requisitos para su validez material y formal; en efecto, deben ajustarse a los hechos y al derecho que le sirvan de fundamento, es decir, a la motivación; debe tomarse muy en cuenta la finalidad que se persigue en la Ley del INAVI, las condiciones que se establezcan, tales como autorizaciones del Ejecutivo Nacional o del Ministerio de Adscripción en cada uno de los supuestos regulados y que éstos realmente se produzcan, así como cualesquiera otros extremos que se señalen en otras leyes y reglamentos; que las condiciones formales de producción y expresión de los respectivos actos administrativos y sus notificaciones o publicaciones se ajusten a los requerimientos establecidos, ya que, tratándose de actos administrativos de efectos particulares, la nulidad de ellos,

51. Nos remitimos a la orientación que Antonio Moles Caubet nos ofrece en su citada monografía sobre la materia: *Revista N° 50 de la Facultad de Derecho*, de la UCV.

cuando sean irregulares por una o más causas o violaciones, corresponde solicitarla a quien tenga un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate, ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, según el ord. 3º del art. 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia si se trata de *ilegalidad*, o sea, de violación de normas legales o reglamentarias o aun simples resoluciones de carácter nacional, y ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, si se trata de *inconstitucionalidad*, según el ordinal 12 del art. 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o sea, de violación de normas de la Constitución Nacional. Un juicio de nulidad, por ilegalidad o por inconstitucionalidad, de un acto administrativo del Directorio del INAVI, no sólo puede intentarlo una persona con interés legítimo sino también el Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la ley atribuya tal facultad, cuando se trate de un acto administrativo que "afecte un interés general", y a todo evento, esa acción de nulidad caduca en el término de seis meses, contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquélla no se efectuare, según el art. 134 de la señalada Ley Orgánica. Ahora bien, pudiera observarse que, salvo casos excepcionales, la mayoría de los actos administrativos del Directorio del INAVI, al igual que los de la casi totalidad de organismos de la Administración Central o Descentralizada, no se publican sino se notifican a los interesados y que difícilmente la Fiscalía General de la República puede intentar, dentro del perentorio lapso de caducidad de seis meses, el recurso de nulidad en algún caso que lo justifique, lo cual no resultaría imposible o improbable si fuera oportuno y eficaz el control que al respecto le corresponde realizar a la Contraloría General de la República, aun en algún caso extremo, en el que los organismos del Control de Tutela, como el Ministerio de Desarrollo Urbano y aun otro Ministerio en situaciones previstas legal o reglamentariamente, y hasta la propia Presidencia de la República, como supremo órgano de la Administración Pública, no llegaren a detectar la irregularidad para corregirla. Pensamos que una sabia coordinación entre la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, como órganos dependientes del Congreso Nacional, con autonomía de acción, pero coincidentes en el fin de legalidad que debe guiar a la actividad de todos los órganos del Estado, puede surtir sanos efectos en todo el ámbito de la Administración Pública, especialmente Nacional (Central y Descentralizada).

Corresponde también al Directorio realizar *operaciones* que encajen dentro del ámbito de la *gestión privada* y que se regulan por normas del Derecho Privado, pero que también les son aplicables normas de Derecho Administrativo, especialmente contenidas en la Ley del INAVI y su Reglamento y otras leyes, reglamentos y resoluciones e interesantes instrucciones presidenciales, cuya principal virtud es aclarar situaciones ya reguladas, señalando procedimientos administrativos que no dan lugar a diferentes interpretaciones y concertando coordinaciones necesarias para la agilidad administrativa. Entre esas operaciones figuran: 1) Construir y adquirir viviendas para ser vendidas o arrendadas a las personas indicadas en la ley a los precios establecidos por el Directorio; y construir las instalaciones necesarias para el equipamiento comunitario. 2) Adquirir y vender terrenos si así conviniere a los fines del Instituto. 3) Celebrar contratos de comodato y enfiteusis de inmuebles. 4) Conceder créditos con garantías hipotecarias. 5) Adquirir bienes muebles para uso del Instituto, los cuales podrán enajenar o gravar cuando lo juzgue conveniente, conforme a la ley. 6) Comprar, vender y permutar créditos hipotecarios. 7) Importar o comprar en el país materiales de construcción para los fines establecidos en la Ley del INAVI, a lo cual se añade que, según el art. 51 de la Ley del INAVI, la importación de los artículos y materiales de construcción que efectúe éste está exenta del pago de las correspondientes tasas e impuestos. 8) Ejecutar operaciones y comisiones de confianza de organismos públicos y privados, que estén relacionados con su objetivo principal, y 9) Otorgar créditos para la construcción o adquisición de viviendas, con las garantías de las prestaciones sociales de los correspondientes beneficiarios.

Corresponde al INAVI la realización de la *renovación urbana* y *promover con el sector privado de la construcción el desarrollo de obras de urbanismo y edificaciones*, conforme a los planes formulados por el Ejecutivo Nacional. Sobre el particular cabe mencionar, respecto a Renovación, la llevada a cabo en el 23 de Enero, Caricuao, El Saladillo y las proyectadas para el norte de Caracas (San José y La Pastora), y respecto a construcción de nuevas ciudades, los proyectos, en parte en proceso de realización, de Ciudad Fajardo y Ciudad Losada en los Valles del Tuy Medio, de Guarenas y Guatire. Se trata de materia íntimamente relacionada con los problemas de la desconcentración industrial y de las áreas de población marginal. Papel importante juega en la ejecución de esas obras, la vía establecida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en concordancia con el

art. 49 de la Ley del INAVI, que establece: "A los efectos de la expropiación, se declaran de Utilidad Pública la construcción de viviendas, la urbanización de terrenos, la renovación o remodelación de áreas urbanas que emprenda y realiza el Instituto Nacional de la Vivienda"; de manera que en tales situaciones previstas en la transcrita norma, sólo procede el Decreto de Expropiación, o sea, de Ejecución de la Obra, emanado del Ejecutivo Nacional y en el que se encarga al INAVI para realizar las expropiaciones, bien por la vía del "arreglo amigable" o bien por la vía judicial.

Dos problemas dignos de ser estudiados con más detenimiento se han presentado: primero, cuando se decretan expropiaciones que no se compadecen con la zonificación municipal asignada al área afectada, lo que implica la construcción, sin ajustarse a esa zonificación, de las obras de interés público objeto del respectivo Decreto de Expropiación del Ejecutivo Nacional, y segundo, cuando pretenden utilizarse los ejidos para programas de renovación urbana. Hemos sostenido que el problema se acrecienta y se complica por la falta de coordinación de una planificación urbana integral de la nación, las regiones y las municipalidades, lo cual se solucionaría con una Ley de Ordenación Urbanística, como uno de los medios indispensables, tal vez el más importante de una auténtica Ordenación Territorial⁵² que debe abarcar: *recursos hidráulicos, ordenación del espacio rural, protección del ambiente y contaminación, transporte y medios de comunicación, equipamiento físico del territorio, urbanización y equilibrio regional*. Siendo el *urbanismo* una materia de competencia concurrente, según el art. 30 y según el ordinal 14 del art. 136 de la Constitución Nacional, en concordancia con las atribuciones del Ejecutivo Nacional en la planificación y construcción de obras públicas y viviendas, especialmente las referidas al Ministerio de Desarrollo Urbano en la Ley Orgánica de la Administración Central y al INAVI en su ley, y habida consideración de lo establecido en el ordinal 11 del art. 37 de la mencionada Ley Orgánica, conceptuamos que priva lo que establezca un Decreto Nacional de Expropiación sobre la zonificación municipal, aunque cuando ocurra o se plantee el problema, como por ejemplo, el planteado en la llamada Zona de Compresión de Barquisimeto, lo recomendable es proponer, como lo hizo el INAVI, la zonificación conveniente al Plan de Renovación, mediante la elaboración de un proyecto de Ordenanza que aprobó el Concejo Municipal y luego se procede en base a ese orde-

52. Ver monografía citada, de Salomón de Padrón, Magdalena, sobre: *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio*.

namiento. En cuanto a la posibilidad de expropiación de ejidos, hemos sostenido el criterio de que son inexpropiables, en razón de que el art. 32 de la Constitución establece que: "Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las Ordenanzas Municipales y previas las formalidades que las mismas señalen...", y de que en el Aparte Unico del art. 5º de la Ley de Expropiación, se expresa que: "En ningún caso procede la expropiación sobre bienes pertenecientes a la Nación, a los Estados o a los Municipios, que según las respectivas leyes nacionales, de los Estados o Municipales, no pueden ser enajenados". Establecido el concepto de ejidos según el art. 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos,⁵³ cualquier extensión de ellos que se requiera para fines de utilidad pública, tiene que someterse el ente expropiante, no ya a la institución de la venta forzosa, sino a la vía del convenio o contratación con el órgano competente del Municipio, que a su vez debe fundamentarse en la correspondiente Ordenanza Municipal sobre la materia. Por cierto que nos hemos permitido recomendar al Presidente del INAVI el que se promueva y recomiende a los Concejos Municipales del país la inclusión en sus Ordenanzas sobre Ejidos, una norma que prevea la posibilidad de poder enajenar, a título gratuito o a título oneroso, al INAVI cualquier porción de terrenos ejidos necesarios para la construcción de viviendas de interés social y sus obras de infraestructura.⁵⁴

4. *Sobre contratos, venta judicial de los inmuebles hipotecados, cobros judiciales y retención obligatoria para el pago de viviendas*

Respecto a los *contratos*, materia regulada en los artículos 14 al 17 de la Ley del INAVI, en concordancia con los artículos 11 al 26 del capítulo IV sobre Operaciones del respectivo Reglamento, se establecen las siguientes limitaciones: 1) Sólo pueden adquirir viviendas del INAVI o tomar en comodato o enfiteusis inmuebles de ese Instituto, personas que no posean vivienda propia y demás condiciones establecidas en el Reglamento, como son las que regulan los artículos 11, 13, 14 y 15 respecto a la venta, y los artículos 16, 17, 18 y 19 respecto a arren-

53. Ver artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

54. Confiamos en que una norma en ese sentido incluida en las Ordenanzas sobre Ejidos, cuenta con el apoyo de una institución como la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI), representativa y orientadora de los Municipios venezolanos desde 1967, cuanto más si puede ser la base para una efectiva participación y colaboración de la "célula básica del régimen democrático" en la solución del grave problema local y nacional de la vivienda en función social.

damiento. 2) Sólo puede tener el destino de habitación del adquirente y su familia y personas a su cargo; y cuando el comprador adquiriera otra vivienda con posterioridad, el INAVI *dará por terminado el contrato*. 3) Se establece el *derecho de preferencia* al INAVI para readquirir los inmuebles que haya vendido en cumplimiento del objetivo de la ley, dentro de los 25 años siguientes a la venta, y al respecto debe notificarse al Instituto que se desea vender, para que dentro de los 90 días siguientes el INAVI ejerza el derecho de preferencia o deje constancia al interesado de que no ejercerá ese derecho, el cual, en todo caso, aparece protegido, ya que el Registrador no debe protocolizar documento alguno de enajenación sin que dicha constancia le sea presentada, so pena de que si contraviene lo estipulado, la protocolización se estima no hecha según el art. 17 de la ley.

Respecto a la *venta judicial de los inmuebles hipotecados*, se instituye un procedimiento judicial especial, o sea, que al procedimiento judicial de ejecución de hipoteca establecido en el Código de Procedimiento Civil, se le modifica según los artículos 19 al 25 de la ley, los cuales simplifican el proceso mediante normas de equidad y consonas con el objetivo social, de protección contra terceros acreedores y de que los postores de dicho remate deben llenar las mismas condiciones requeridas para ser adjudicatarios del INAVI según la ley.

Respecto a los *cobros judiciales*, se pautan normas especiales sobre el nombramiento del depositario, que debe ser la persona que indique el INAVI; igualmente que el remate de los bienes muebles se anunciará en un solo cartel con tres días de anticipación y el de los bienes inmuebles también en un solo cartel con 10 días de anticipación; que el justiprecio del bien embargado lo hará un solo perito y que en caso de citación de miembros de una sucesión, de varios demandados con intereses comunes, por una misma obligación, si no están presentes, se les nombrará un solo defensor.

Respecto a la *retención obligatoria* para el pago de vivienda, se trata de una obligación que se impone al patrono respecto a sus trabajadores cuando sean deudores del INAVI por concepto de vivienda, y la retención que se haga en el momento del pago del sueldo o del salario debe ajustarse de acuerdo al Capítulo VI, sobre retenciones, del Reglamento.

Por último, en los dos finales capítulos de la ley, IX y X, sobre Sanciones y Disposiciones Generales, se incluyen normas que se ajustan a los objetivos perseguidos en la ley y que evidencian la flexibilidad

y facilidades que se le quiso dar al INAVI en su gestión y a la protección de la misma contra especuladores o aprovechadores o beneficiarios sin causa o sin justificación de las viviendas objeto de dicha ley.

5. *De las sanciones*

Se regulan, insistimos, modalidades acordes con la finalidad perseguida por el INAVI, mediante normas sustantivas y procedimentales especiales en función de protección tanto de las personas como de los bienes que constituyen objeto del Instituto.

Se prevén en la Ley del INAVI las siguientes situaciones y sus respectivas sanciones:

- 1ª *La nulidad absoluta de los contratos* que celebren los miembros del Directorio con el Instituto o con cualquiera de las empresas de éste (art. 37).
- 2ª *Pérdida por el arrendatario del derecho preferente a ejercer la opción de compra*, cuando incumpla en el pago de seis mensualidades en los arrendamientos con opción de compra. Corresponde discrecionalmente al INAVI mantener o no dicha opción en favor del arrendatario (art. 39).
- 3ª *Rescisión de los contratos enfiteúticos* a petición del INAVI, cuando el enfiteuta deje de pagar seis mensualidades.
- 4ª *Aplicación, a petición de INAVI, del procedimiento judicial especial* (art. 39) establecido en el Título V de la ley, cuando el arrendatario con opción a compra o el comprador a plazos incumpla con el pago de seis mensualidades o el arrendatario simple incumpla en el pago de tres mensualidades.
- 5ª *La ejecución de la garantía*, con gastos a cargo del deudor, cuando éste enajene, traspase, grave o arriende los bienes o derechos dados en garantía al Instituto sin el consentimiento de éste, escrito y motivado (art. 41).
- 6ª *La ejecución del derecho de preferencia* por el INAVI y con gastos a cargo del propietario de un inmueble vendido por el Instituto, aunque aquél lo haya pagado totalmente y lo *venda sin notificarle* previamente al Instituto para que ejerza dicho derecho (art. 42).
- 7ª *La consideración de la obligación como de plazo vencido* cuando se dé un *uso diferente*, según el respectivo contrato,

al inmueble vendido por el INAVI, o dándole en garantía por préstamo (art. 43).

- 8ª *Sanción de desocupación* por resolución del contrato de arrendamiento de un inmueble celebrado entre el INAVI y una persona, cuando ésta subarriende dicho inmueble, lo cual da derecho al INAVI a darlo por terminado y solicitar la desocupación mediante el siguiente *procedimiento especial*: el INAVI dejará constancia en inspección ocular de que el inmueble está ocupado por personas a las que no se les haya adjudicado y luego requerirá de un Juez de Parroquia o Municipio de la jurisdicción la desocupación de dicho inmueble, y el juez "lo acordará de *inmediato*, haciendo uso si fuere necesario de la fuerza pública". Como se puede apreciar, la sanción de desocupación prevista en los artículos 47 y 48, se aplica contra los ocupantes, sean éstos o no subarrendatarios, mediante el procedimiento judicial *más rápido y sencillo* que en nuestro criterio existe en Venezuela.
- 9ª *Sanción de multa* entre Bs. 1.000,00 y Bs. 5.000,00, además de la inmediata destitución, imponible por el Directorio o por el funcionario delegado al respecto, *contra cualquier empleado del INAVI* que, previa la averiguación pertinente, apareciere actuando con impericia, imprudencia o negligencia, en los casos de ocupación indebida de inmuebles del INAVI.
10. *Sanción de multa*, entre Bs. 500,00 y Bs. 50.000,00, que el INAVI está facultado para imponer a las personas que infrinjan las disposiciones de la Ley del Instituto, según el art. 44. Se trata de actos administrativos que deben ser motivados, es decir, con señalamiento de los hechos o actos constitutivos de la infracción y de la norma o normas violadas, con indicación del monto de la sanción, establecida discrecionalmente por el Directorio, mediante Resolución, que para que tenga eficacia debe ser notificada al infractor. Pensamos que se trata de un acto administrativo no apelable por vía administrativa, pero sí recurrible por la vía contencioso-administrativa, según las prescripciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.
11. *Sanción de multas*, entre Bs. 500,00 y Bs. 5.000,00, convertible en arresto proporcional, *contra todo aquel que especule* con bienes muebles o inmuebles adquiridos del Instituto y

que además será considerado como reo del delito previsto en los artículos 1º y 2º de la Ley Contra el Acaparamiento y la Especulación (art. 45).

12. *Sanción de multas*, entre Bs. 500.000,00 y Bs. 2.000.000,00, imponible por el Directorio del INAVI, *contra cualquier persona que se encuentre incurso en el delito previsto en los artículos 1º y 2º de la Ley Contra el Acaparamiento y la Especulación*, con motivo de que incumpla las condiciones de ofertas de terrenos urbanizados o de inmuebles construidos con respaldo del INAVI, bien sea que la especulación se realice directamente o por personas interpuestas (art. 45).

Pensamos que si bien el texto del referido artículo 45, ayuda a la tipificación del delito de especulación, no separa la procedencia de las multas establecidas, que tienen carácter administrativo, del procedimiento y resultado final del proceso penal que habría de seguirse al indiciado, según el Capítulo X del Libro Tercero del Código de Enjuiciamiento Criminal.

6. *Disposiciones generales y privilegios*

De una parte, se trata de disposiciones de la Ley del INAVI, en su mayoría contentivas de privilegios similares a los otorgados al Fisco Nacional en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, tales como:

- 1º *Prohibición de medidas de ejecución judicial* solicitadas por terceros sobre viviendas vendidas por el INAVI, mientras los adquirientes tengan operaciones pendientes con el Instituto (art. 53).
- 2º *Prohibición de decretar embargo* contra los créditos acordados por el INAVI ni de cualquier otra cantidad que se halle en poder del Instituto por razón de las operaciones que hubiere celebrado (art. 54).
- 3º *Gratuidad de las actuaciones de los tribunales, registradores y de todos los funcionarios y autoridades de la República, en favor del INAVI*, a requerimiento de cualquier representante o apoderado de éste, para cualquier acto o diligencia en la que deban intervenir por razones de sus funciones (art. 60).
- 4º *No podrá exigirse caución al INAVI* para ninguna actuación judicial.

5º *No podrá ser condenado el INAVI en costas judiciales, en ninguna circunstancia.*

Las otras disposiciones se refieren a *exenciones de pago de tasas e impuestos o contribuciones* especiales al Instituto, en las siguientes materias:

- 1º Importación de artículos y materiales de construcción (art. 50).
- 2º Utilidades, emisión y cancelación de obligaciones financieras, cartas, radiogramas y telegramas (art. 51).
- 3º Inmuebles (art. 52).
- 4º Las solicitudes, actuaciones, documentos y copias que sean necesarias judicial o extrajudicialmente (art. 60, parte final).

Cabe formularnos la siguiente pregunta: ¿Corresponde al INAVI pagar impuestos territoriales municipales, o sean, los llamados de "derecho de frente"? Aunque el art. 52 de la ley pauta que "Los inmuebles propiedad del Instituto están exentos de los impuestos nacionales", y en varias Ordenanzas Municipales, entre ellas las de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos del Distrito Federal y Sucre del Estado Miranda, se declara exento del pago de esos impuestos al Banco Obrero, o sea, al INAVI, su continuador jurídico, como lo establece el art. 65 de la ley, parece ajustado a la lógica jurídica, en concordancia con la jurisprudencia establecida por el Supremo Tribunal, especialmente respecto al Instituto Nacional de Hipódromos y a la CANTV, que el INAVI está exento del pago de impuestos municipales, por ser un organismo del Estado, una parte de la Administración Pública Nacional, la cual se rige con base a las regulaciones y obligaciones que se establezcan en el ordenamiento jurídico, legal y reglamentario, del nivel nacional. Diferente es la situación respecto a las empresas que constituya el INAVI con base al art. 4º de su ley y que son personas jurídicas de derecho privado.

III. COMPETENCIA JUDICIAL RESPECTO A LA ACTIVIDAD DEL INAVI Y LOS JUICIOS QUE PUEDEN PLANTEARSE

Rápidamente podemos dividir la materia en tres partes: A) *El INAVI como demandante.* B) *El INAVI como demandado.* C) *Demandas contra actos administrativos del INAVI.*

Esta materia conviene aclararla especialmente, en razón de las innovaciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto al punto A) corresponde al INAVI, cuando actúa como demandante, en principio, ajustarse a la competencia establecida en el Código de Procedimiento Civil, y en las normas especiales, como por ejemplo, las establecidas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que pauta que los juicios de expropiación que intente cualquier persona (incluyendo el Instituto), con excepción de la Nación, deben intentarse ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de la Jurisdicción donde esté ubicado el bien objeto de la acción expropiatoria, y en segunda y última instancia, conoce la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, todo en conformidad al art. 19 de la Ley de Expropiación. Igualmente se asigna una competencia y procedimiento especial en los casos de ocupación de inmuebles del INAVI por personas a las que no se les haya asignado. Conoce en esos casos, un Tribunal de Municipio o de Parroquia según la ubicación del inmueble, con lo cual, salvo que se tratase de un caso de desocupación que se rige por los trámites del juicio breve y que compete conocer a dichos jueces de Parroquia o Municipio en primera instancia, al plantearse como caso de detentación de la propiedad o de posesión ilegítima por más de un año, se trataría de un caso de reivindicación, según el art. 458 del Código Civil, para cuyo conocimiento es competente en primera instancia el respectivo Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, el cual también sería el competente para conocer el juicio posesorio interdictal, si se tratara de un caso de restitución de la posesión dentro de un año de su ejercicio sin ninguna autorización del INAVI en un inmueble de éste. Consideramos de gran importancia el referido art. 48 de la Ley del INAVI, no sólo porque da solución mediante un procedimiento muy rápido y sencillo a los casos de subarrendamientos de viviendas del Instituto no autorizadas por éste, sino en casos de ocupación de cualquier inmueble del INAVI, que puede ser cualquiera de los numerosos y a veces extensos terrenos que necesita tener para urbanizarlos y que pueden ser invadidos eventualmente y que expondrían al Instituto a acudir a la vía interdictal o a la más larga de un juicio ordinario posesorio, o lo que es más grave aún, a un juicio reivindicatorio, que resultan de larguísima duración y de procedimiento complicado. De manera que, realmente, constituye un gran acierto y una gran protección de los intereses de un organismo de la naturaleza del INAVI, que se haya innovado una competencia y un procedimiento, regulados en dicho art. 48, que no tiene ni la propia nación, ni ningún otro organismo estatal, para proceder judicialmente a recuperar inmuebles de su propiedad; desde luego que siempre queda expedita la vía judicial a quien se sienta lesionado en sus derechos, por-

que, por ejemplo, se considerará la persona desalojada auténtica propietaria del inmueble e intente el juicio ordinario de reivindicación o el posesorio, si fuere el caso, contra el INAVI; pero ya ello invertiría la carga de la prueba, que corresponde al demandante. Pudiera opinarse en el sentido de que esa norma contenida en el comentado art. 48 se refiere limitativamente a ocupación de viviendas, pero sinceramente pensamos que cuando el legislador señala: *inmuebles propiedad del Instituto o administrados por éste*, no distingue, por lo que, dentro de una sana *interpretación* no corresponde distinguir al intérprete.

En cuanto al punto B), o sea, a la posición del INAVI como demandado, la situación ha cambiado bastante para todos los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado, ya que, según el art. 182, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: "De cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o Empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía no excede de un millón de bolívares y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad", conocerán en primera instancia los Tribunales Superiores Civiles y en apelación, o sea, última instancia, conocerá la Corte de lo Contencioso Administrativo, según se señala en el último aparte del citado artículo 182. De manera que se igualaron a la República los Institutos Autónomos y las Empresas Estatales señaladas, en los juicios de cuantía inferior al millón de bolívares, para que sean conocidos por los Tribunales Superiores Civiles, ya que antes la competencia en tales juicios correspondía a la Sala Político-Administrativa del Supremo Tribunal, cuando la demandada era la Nación y a los tribunales ordinarios, según la cuantía, cuando se demandaba a los Institutos Autónomos o a las Empresas Estatales.

Cuando se trata de las acciones que se propongan contra la República o algún Instituto Autónomo o Empresa Estatal y la cuantía oscile entre un millón y cinco millones de bolívares, según el art. 185, ordinal 6º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer en primera instancia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y en apelación, o sea, en última instancia, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Por último, compete a dicha Sala, según el ordinal 15 del art. 42, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conocer de dichas acciones, cuando la cuantía de las acciones que se propongan contra la República, Instituto Autónomo y Empresas del Estado, excede de cinco millones.

Las Empresas del *Estado* serían aquellas en las que la participación del Estado sea decisiva; pero como no se distingue si se refiere a las empresas de la persona jurídica, República o Nación, o si se refiere a otros entes estatales de nivel nacional (ya que mal cabría pensar que se refiere a los entes menores estatales como son los Estados [regionales] y las Municipalidades, a los cuales se demandan ante los tribunales ordinarios según la competencia establecida en el Código de Procedimiento Civil, con la excepción de que en segunda y última instancia, según el ordinal 3º del art. 182, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conocen los respectivos Tribunales Superiores Civiles). Si la respuesta es que se refiere a *todo el nivel nacional* lo concerniente a Empresas del Estado, entonces las empresas creadas por el INAVI y demás Institutos Autónomos estarían incluidas, y de lo contrario, se considerarían excluidas. Indudablemente que la importancia de las empresas estatales constituidas con capital o recursos de la Nación, como es el caso de las empresas petroleras recién nacionalizadas y otras correspondientes a las industrias pesadas, como la Siderúrgica y la Petroquímica, o de actividades fundamentales como la actividad comercial naviera, aérea y financiera, ha debido mover a reflexión por los altos intereses en juego, al legislador, sin que ese alcance realmente pueda extenderse a todas las empresas estatales, en sentido amplio, y específicamente a las constituidas por los aportes decisivos de Institutos Autónomos Nacionales. La definición que de Empresas del Estado trae el artículo 4º del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada parece avalar nuestro criterio antes señalado, ya que esa norma pauta: "Son empresas del Estado las sociedades con forma mercantil en las cuales la República, directamente o por intermedio de alguna corporación sectorial o de otra empresa bajo su control, tenga una participación no menor del cincuenta por ciento (50%) del capital, la cual en todo caso, deberá reflejarse en su dirección y administración". En conclusión, las empresas del INAVI estarían excluidas.

Cuando se trate de los "contratos administrativos" que celebre el INAVI o cualquier otro Instituto Autónomo al cual se confiera la prestación de un servicio público, en las controversias que puedan surgir por interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución, serán conocidas en primera, segunda o única instancia según la cuantía, y de acuerdo al caso, por los Tribunales Superiores en lo Civil, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo o por la Sala Político-Administrativa del Supremo Tribunal, de conformidad a lo explicado anteriormente; mientras que si se trata de los contratos administrativos que celebren las personas territoriales, como son la Nación,

los Estados y los Municipios, las controversias sobre los aspectos antes indicados, independientemente a la cuantía, son conocidos en única instancia por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, según el ordinal 14 del art. 42 de la Ley Orgánica de dicha Corte.

Cuando se trate de la *negativa o abstención de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a los cuales están obligados por las leyes*, la demanda al respecto compete conocerla a la Sala Político-Administrativa, según el ordinal 23 del art. 42, en concordancia con el art. 23 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Se trata de otra importante innovación, evidentemente aplicable a los funcionarios ejecutivos de mayor jerarquía del INAVI.

En cuanto al punto C), o sea, a las demandas que se pueden intentar contra actos administrativos del INAVI, al igual que de cualquier Instituto Autónomo, del Consejo Supremo Electoral o de otros organismos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, señala que cuando los mismos sean atacados por *inconstitucionalidad*, bien sean actos administrativos generales, como por ejemplo el Reglamento Interno del INAVI, o bien sean actos administrativos individuales, como por ejemplo las imposiciones de multas, las decisiones por concesiones de avales o para constituir empresas, etc., la *nulidad* según el ordinal 12 del art. 42, *eiusdem*, debe intentarse ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia; y si se trata de que dichos actos, generales o individuales, sean atacados por *ilegalidad*, la *nulidad* debe intentarse ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad al ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, lo cual no sólo procede contra actos de los Institutos Autónomos, sino también contra otras personas de derecho público, como Colegios Profesionales y Academias.

IV. CONCLUSION Y PERSPECTIVAS

Resulta singular la naturaleza y las características de la persona pública estatal INAVI, como Instituto Autónomo de evolucionada vigencia desde su nacimiento y vida como Banco Obrero y que presta un servicio de interés público, dentro de una actividad de empresa pública con una finalidad loable y fundamental, que cada vez más debe cumplir como parte dinámica de la gigantesca Administración Pública Nacional Descentralizada Funcional de una Venezuela en camino al desarrollo. La meta difícil de la ejecución de la política habitacional del Gobierno Nacional para una población de bajos recursos

económicos y marginal y aun para una población de clase media que requiere la protección del sector público, coloca al INAVI como destinatario de un régimen jurídico administrativo y de una reforma administrativa con asidero en los progresos del Derecho⁵⁵ y de las Ciencias de la Administración, en polifacética coyuntura que lo ubica como uno de los instrumentos de un derecho nuevo para el desarrollo,⁵⁶ en función social y económica, ligado profundamente al bienestar colectivo y a la dignidad humana en un Estado Democrático y Social del Derecho.

55. Moles Caubet, Antonio: "La Progresión del Derecho Administrativo". *Revista N° 3 de la Facultad de Derecho de la UCV*. Caracas, 1955.

56. En una breve monografía de Polanco Alcántara, Tomás, intitulada: *Esquema de un Nuevo Derecho*. Caracas, 1977. Entre las doce principales materias regulables, incluye: "La realización por el Estado de actividades tendientes a fomentar la construcción de viviendas...", p. 32. Indudablemente en los cinco Planes Generales de la Nación que hemos tenido en Venezuela en los respectivos gobiernos, cada vez con mayor experiencia y recursos y bajo inmensas presiones de necesidad popular inaplazable, los planteamientos y estrategias del sector industrial de la construcción, con concurrencia de la gestión pública y la gestión privada, y dentro del sector salud y seguridad social, la urbanización, equipamiento y programas para áreas marginales, que compete a la gestión pública, han sido objeto de preocupación y atención especial. Realmente el problema de la vivienda con sus implicaciones, más que un difícil problema jurídico es un difícil problema de las Ciencias de la Administración, que debe enfocarse básicamente con criterios científicos y técnicos en múltiples aspectos y con visión interdisciplinaria: a sociólogos, economistas, administradores, educadores, sanitaristas, especialistas en desarrollo de la comunidad y promoción popular, además de urbanistas, ingenieros, arquitectos, industriales productores de viviendas de bajo costo, planificadores, entre otros profesionales de las Ciencias de la Administración, corresponde realizar los estudios pertinentes. En el Fondo Editorial de Fundacomún se han editado algunas obras sobre la materia, como por ejemplo, de D. Utría, Rubén: *El Problema de la Vivienda y el Desarrollo de América Latina*. Caracas, 1969; Carazo, Rodrigo: *Administración de Vivienda*. Caracas, 1968; Acedo Mendoza, Carlos: *América Latina y Subdesarrollo*. Caracas, 1973; y en el CENDES, se han realizado varias investigaciones y se han organizado seminarios sobre estudios de desarrollo urbano y regional.