

COMENTARIOS SOBRE LA PROPIEDAD DEL SUELO URBANO Y SECTOR PUBLICO

ENRIQUE PÉREZ OLIVARES

Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad Central de Venezuela.

Cuando se plantea el tema de "Propiedad del Suelo y Sector Público", valdría la pena recordar que, aparte del sistema tradicional de apropiación y de regulación de la propiedad privada del suelo, ha ido apareciendo una legislación especial, como consecuencia de las inversiones que el Estado hace para promover la vivienda de interés social. Esa legislación viene a ser régimen de propiedad distinto al regulado en el Código Civil y en mayor grado sometido a las restricciones derivadas de los ordenamientos urbanos.

No creo que sea el caso de hacer un análisis en detalle de toda esta área jurídica; pero evidentemente aquí tenemos, por una parte, un sector del suelo que normalmente es adquirido por un ente público y que no está sometido a las reglas de urbanismo que rigen para los propietarios privados. Pero, además, cuando esa propiedad regresa al sector privado, a los beneficiarios de los planes de vivienda, queda sometida a un régimen jurídico completamente especial y distinto, por las limitaciones que tiene en la transferibilidad, en la posibilidad de constitución de gravámenes, etc.

Este hecho me parece importante; porque el Instituto dedicado a estas acciones, el Instituto Nacional de la Vivienda, en algunos centros urbanos parece que juega o va a jugar, un papel muy importante. Tal es el caso de las nuevas ciudades en torno a la ciudad capital, como Ciudad Losada. Va a aparecer allí una problemática, desde el punto de vista jurídico, que no hemos analizado. Simplemente estoy abriendo la posibilidad, ni siquiera para que se discuta en el Seminario, sino para tener presente que allí hay un sector importante y que debemos reflexionar y madurar ideas sobre él.

En segundo lugar, quisiera señalar una situación no recogida en el derecho positivo. Pareciera que hay un derecho vivo en lo que nosotros llamamos las áreas marginales de las ciudades, que quizás recuerde un poco la multiplicidad de dominios. En estas áreas, sean del sector público o del sector privado, se está realizando el fenómeno de expansión urbana no regularizado o regulado; ellas presentan una gran cantidad de problemas jurídicos y jurídico-políticos de gran importancia y complejidad.

Cuando uno se acerca a lo que es el derecho vigente en esa zona (y recordemos que en nuestra ciudad capital aproximadamente el 40 por ciento de la población vive allí) observa un tráfico económico intenso, observa el ejercicio de derechos de ocupación y de arrendamiento, y hasta en la mentalidad del ocupante se crean gravámenes "reales" sobre una propiedad que no tiene, porque no son titulares del suelo y muchas veces tampoco son propietarios de las construcciones en las cuales habitan, sino que simplemente las han ocupado "de facto". Otras veces, han "comprado" la vivienda o han sido ellos los constructores. Allí hay una gran variedad de fenómenos que, al menos respecto de estas ciudades que han tenido un proceso de urbanización tan descontrolado como el de la ciudad capital, plantean problemas muy complejos para el tema de fondo de qué hacer con la ciudad que crece.

Me parece que el tema se nos plantea en una doble dimensión: la ciudad crece hacia adentro y hacia afuera. En el primer caso, surge la problemática del proceso de renovación urbana, que es el crecimiento de la ciudad hacia adentro. En este crecimiento los dos problemas que he señalado pueden llegar a tener una gran incidencia. Uno es el Régimen de Propiedad Especial, derivado de los programas públicos para facilitar el acceso a la vivienda; y el otro es la situación que nosotros calificamos de hecho o de "facto", que ha dado origen a toda una trama jurídica en la zona que llamamos marginal.

Respecto al crecimiento de la ciudad hacia afuera, de lo que podríamos llamar la expansión de la barrera urbana, tenemos una disposición interesante en la Nueva Ley Orgánica del Régimen Municipal, cuando trata de los ejidos. Se ha establecido allí un mecanismo, mediante el cual las tierras baldías deben ser transformadas en ejidos para la expansión de la ciudad, en una cantidad que determina el numeral 4º del artículo 101, o sea, 2.500 hectáreas, que están en una relación con la previsible expansión de las poblaciones. Es interesante ver que allí, en cierto modo se regresa a utilizar el ejido como mecanismo para prevenir el fenómeno sucesivo de urbanización. Es una medida además dinámica; porque son 2.500 hectáreas, si se quiere interpretar creativamente la Ley, siempre revisables en función de la previsible expansión de la población, y están sometidas, como ejidos que son, al proceso de urbanización que establece la misma Ley en el artículo 105.

Creo que es un elemento interesante que debemos tener en cuenta desde dos puntos de vista. Por una parte, de la crítica de la Ley misma, porque está concebido desde una perspectiva que no es verdaderamente la más moderna y la más adecuada técnicamente para resolver el problema de la expansión urbana; sino en los términos tradicionales de crear una urbanización que luego va a ser seguida de otra y así sucesivamente, sin tener en cuenta la ciudad como totalidad, desde el punto de vista de la posibilidad de utilizar este mecanismo para la expansión de muchas poblaciones en Venezuela.

Ya que muchas de nuestras experiencias constatan que, teniendo a mano mecanismos jurídicos para actuar, no hacemos el intento de usarlos; sino que proponemos inmediatamente la búsqueda de un mecanismo jurídico alternativo. Estamos permanentemente inventando fórmulas jurídicas; muchas llegan a plasmarse en leyes, pero ninguna de ellas llega a aplicarse, porque llegará inmediatamente alguien que diga: "No, no vamos a hacer el esfuerzo por tratar de aplicar esta norma; sino que vamos a inventarnos o a inspirarnos en otro modelo".

Y creo que buena parte de nuestra vida transcurre en esta crítica conceptual a las instituciones, sin el esfuerzo por hacerlas parte de nuestra vida.