

LA PROPIEDAD DEL SUELO URBANO Y SECTOR PUBLICO

JUAN GARRIDO ROVIRA

I. INTRODUCCION

Tomando como base la exposición del Profesor Sosa Wagner, pienso que podría ser útil plantear el mismo tema de la conferencia refiriéndome específicamente al derecho urbanístico venezolano. Para ello, reconozco lo que decía el doctor Brewer al comienzo, que el derecho urbanístico venezolano carece de unidad de formación, y, si se quiere, de unidad sustancial, en el sentido de que los elementos que integran el urbanismo no están regulados en un solo texto orgánico en Venezuela. Padecemos, en este sentido, de dispersión urbanística, lo cual es, sin duda, una desventaja para el manejo institucional del gobierno y la administración de las ciudades. Esta circunstancia ha hecho necesario el establecimiento, por parte del Estado, de limitaciones legales no indemnizables a la propiedad privada directamente relacionadas con el derecho urbanístico.

II. PROPIEDAD URBANA E INTERES PUBLICO

El tema de las reservas de suelos y espacios urbanos para fines públicos se puede plantear relacionando dos conceptos fundamentales: propiedad urbana e interés público.

Como lo expresa el profesor Brewer Carías, "en la médula del derecho urbanístico... está la necesidad de conciliar la propiedad privada con los intereses colectivos, y no otra cosa es la función social consagrada en la Constitución...". (Cfr. Brewer Carías, Allan: *Urbanismo y Propiedad Privada*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980, p. 39; Constitución, artículo 99).

La función social de la propiedad urbana, señala Spantigati, "constituye un equilibrio entre el interés privado y el interés público que orienta la utilización del bien y predetermina sus usos, de suerte que pueda obtenerse en los modos

de vida y en las condiciones de la vivienda de los ciudadanos un desarrollo pleno de la personalidad". (Cfr. Spantigati, *Manual de Derecho Urbanístico*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1973, p. 291).

Una de las formas de conciliar y equilibrar el interés público y el interés privado lo constituye la existencia de suelos y espacios urbanos destinados a actividades de interés público, tales como educación, sanidad, recreación y esparcimiento, vialidad y servicios de agua, luz, teléfonos, etc.

Para hacer realidad el mencionado tipo de suelos y espacios urbanos, el Estado, tanto a escala nacional como municipal, debe proteger los bienes inmuebles urbanos que ya se encuentran en su patrimonio y adquirir, por diversas vías, los que sean necesarios. Los particulares, por su parte, han de soportar restricciones legales a su propiedad, unas de carácter indemnizable y otras de carácter no indemnizable.

Dentro del breve tiempo de que disponemos, examinaremos cómo están regulados estos aspectos en el ordenamiento jurídico venezolano.

III. LA PROTECCION DE LOS BIENES INMUEBLES URBANOS

La protección de los inmuebles urbanos destinados a actividades de interés público puede ser considerada tanto en el ámbito nacional como en el municipal.

1) *Protección de los bienes inmuebles urbanos de propiedad nacional*

En este sentido, merecen destacarse los siguientes aspectos:

A) *La afectación de los terrenos baldíos*

En principio, los terrenos baldíos se encuentran afectados genéricamente a la reforma agraria. En consecuencia, "la propiedad de tales bienes se encuentra primordialmente destinada a ser transferida por enajenación al patrimonio del Instituto Agrario Nacional..." (Vid. Lagrange, Enrique: *Enajenación y Usucapión de Tierras Baldías*, Ediciones Magón, Caracas, 1980, p. 213).

Sin embargo, la propia Ley de Reforma Agraria contempla la posibilidad de que las tierras afectadas a dicha reforma puedan ser enajenadas para otros fines de utilidad pública o social.

Según la opinión de Lagrange, en su obra antes citada, las enajenaciones de los baldíos para los mencionados fines de utilidad pública o social debe tener fundamento en disposiciones legales sin que pueda, a discreción, el Ejecutivo Nacional realizar enajenaciones de baldíos para fines distintos a los propios de la reforma agraria.

Desde el punto de vista de la afectación de baldíos para fines de desarrollo urbano, conviene señalar que "el artículo 15 de la Ley que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, de 21 de agosto de 1975, en el cual, en concordancia con el Art. 14, párrafo c), de la misma ley, se declara que el Ejecutivo Nacional podrá afectar «inmuebles pertenecientes a la República, a los Institutos Autónomos y demás organismos del Estado» para que «sean transferidos en propiedad al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, previa autorización del Senado, según el caso», cuando sean necesarios para desarrollar áreas destinadas a «la promoción habitacional», «la remodelación urbana» o «reubicación o localización industrial del país»". (Lagrange, Enrique, *ob. cit.*, pp. 214 y 215).

De esta forma, los terrenos baldíos constituyen, en cierto sentido, una reserva potencial de suelos y espacios urbanos para actividades de interés público.

B) *Control sobre la enajenación de inmuebles pertenecientes a la República*

La enajenación de inmuebles pertenecientes a la República requiere, según lo exige el artículo 150 de la Constitución, la autorización del Senado, siendo que, por la propia naturaleza de las cosas, corresponde al Ejecutivo Nacional la iniciativa de la enajenación.

Los inmuebles pertenecientes a la República susceptibles de ser destinados a actividades públicas no deben enajenarse para fines distintos a éstos.

Por tanto, el Poder Legislativo puede preservar el fin público de tales bienes, absteniéndose de utilizar su facultad constitucional en el caso de que el Ejecutivo Nacional decidiese destinar a otros fines inmuebles que, por sus condiciones, puedan destinarse a usos públicos urbanos.

C) *Enajenación a entes descentralizados*

Una de las principales características administrativas del Estado venezolano en los últimos cuarenta (40) años ha sido la descentralización orgánica. Esto ha significado la creación y constitución, dentro del marco del derecho público y del derecho privado, de personas jurídicas, vinculadas, esencial y existencialmente al Estado, pero autónomas en tanto que centros de imputación de derechos y obligaciones y titulares de un patrimonio formalmente propio.

La descentralización ha implicado la transferencia de bienes inmuebles pertenecientes a la República a entes descentralizados y la adquisición por éstos de otros bienes. Estas circunstancias obligan a pensar en la conveniencia de establecer mecanismos de control para asegurar que los espacios y suelos urbanos pertenecientes a los entes descentralizados y susceptibles de ser afectados a usos públicos, permanezcan en el patrimonio de dichos entes y sean efectivamente destinados a tales usos.

2) *Protección de los inmuebles urbanos de propiedad municipal*

La protección de los inmuebles urbanos de propiedad municipal comprende lo relativo a la urbanización de los terrenos ejidos conforme a la ley, y al cumplimiento de las normas especiales que prevén la cesión de áreas a los municipios, por parte de los urbanizadores, para ser destinadas a servicios comunales.

A) *Urbanización de los terrenos ejidos*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal contempla, en los artículos 104, 105 y 106, la normativa aplicable a la urbanización de los terrenos ejidos, y el artículo 159 *ejusdem* establece la obligación de actuar que tiene el Municipio cuando la enajenación de sus ejidos se realice con violación de las leyes respectivas.

La urbanización de terrenos ejidos conforme a la ley constituye, sin duda, una vía para la obtención de suelos destinados a actividades públicas.

B) *Cumplimiento de normas especiales*

Como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, la doctrina y la jurisprudencia están conformes en que una forma de obtención de terrenos urbanos para los fines públicos es la de condicionar el otorgamiento del permiso de construcción a la cesión de terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos. (*Vid.*, Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de 16 de junio de 1980, en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, N° 3, p. 169).

IV. LA ADQUISICION DE TIERRAS Y ESPACIOS URBANOS

El déficit de tierras y espacios urbanos para ser destinados a actividades de interés público sólo puede cubrirse, en el ámbito nacional y municipal, mediante la adquisición, *lato sensu*, de los que sean necesarios por parte del Poder Nacional, Estatal y Municipal.

1) *Adquisición por la República o por entes descentralizados de carácter nacional*

Desde el punto de vista del ámbito o radio de acción del Poder Nacional, la adquisición de las tierras y espacios urbanos antes señalados puede efectuarse a través de la República o de entes descentralizados tales como el Instituto Nacional de la Vivienda, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano y el Centro Simón Bolívar.

Las vías para que puedan ingresar al patrimonio público los terrenos y espacios urbanos destinados a servicios y actividades de interés público son:

- a) La vía ordinaria, vale decir, conforme a las normas establecidas en el derecho común.
- b) La adquisición por vía de expropiación, realizada conforme a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.
- c) Por efecto de las obligaciones de dar que, a cargo de los particulares, establezcan las leyes nacionales. Así ocurría con la Ley de Educación derogada, que obligaba a los particulares constructores de nuevos barrios o urbanizaciones a transferir a la Nación la propiedad de parcelas destinadas a servicios educativos.

2) *Adquisición por el Municipio o por entes descentralizados de carácter municipal*

La adquisición por parte de entes locales puede ser llevada a cabo por el propio Municipio o por un Distrito Metropolitano, una Mancomunidad o una Fundación de carácter municipal.

Como en el caso anterior la adquisición puede ser efectuada:

- a) Por vía ordinaria.
- b) Por vía expropiatoria, de conformidad con la ley de la materia y teniendo en cuenta el supuesto contemplado en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en los casos en que la expropiación derive de la promulgación de un plano de desarrollo urbano y de la consiguiente afectación de terrenos de propiedad privada a usos recreacionales, deportivos, asistenciales, educacionales u otros usos públicos.
- c) Por efecto de las obligaciones de dar que, a cargo de los particulares, establezcan las ordenanzas municipales. Este es el caso de las áreas verdes, de recreación y educacionales que deben ser transferidas al Municipio cuando se realiza la construcción de una nueva urbanización y cuyas superficies suelen ser equivalentes a un porcentaje sobre el terreno utilizable.

V. LIMITACIONES LEGALES AL USO DE LA PROPIEDAD URBANA QUE NO APAREJAN INDEMNIZACION

Las limitaciones o restricciones legales al uso de la propiedad urbana de carácter no indemnizable pueden considerarse desde el punto de vista del derecho nacional y desde el punto de vista del derecho municipal y, en ambos casos, pueden examinarse según afecten al uso de la propiedad de forma directa o indirecta.

1) *Limitaciones emanadas de las autoridades nacionales*

A) *Casos en los cuales se afecta directamente el uso de la propiedad urbana*

La afectación directa del uso de la propiedad urbana tiene lugar cuando las normas jurídicas establecen restricciones sobre el uso mismo del bien que constituye el objeto de la propiedad. Así ocurre, por ejemplo, con los supuestos contemplados en la Ley de Navegación, en relación al uso de la propiedad adyacente al mar, la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, con respecto a la utilización del predio sirviente, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, por lo que respecta al uso de las llamadas zonas de seguridad; la Ley Forestal, de Suelos y de Aguas en lo relativo a los parques nacionales y zonas protectoras; la Ley Orgánica de Educación, en el caso de las áreas que deben ser destinadas al funcionamiento de planteles escolares, y, desde luego, las normas contenidas en los planes rectores de desarrollo urbano.

B) *Casos en los cuales se afecta indirectamente el uso de la propiedad urbana*

Cuando el Poder Nacional regula el ejercicio de una determinada actividad en un cierto espacio físico, sea fomentando el establecimiento de ciertos usos o prohibiendo otros, existe la posibilidad de que se fomenten usos relacionados con actividades de interés público o se prohíban algunos que podrían perjudicar a éstos. Así puede ocurrir con las normas que prohíben la instalación de determinadas industrias en el área metropolitana de Caracas y las que establecen estímulos para la construcción de viviendas y de edificaciones escolares.

Pero estas limitaciones no tienen carácter orgánico; no son limitaciones por razones estrictamente urbanísticas. Cuando el Estado las ha establecido no ha pensado en el urbanismo, la ciudad o el fenómeno urbano, sino que ha pensado sectorialmente en la actividad de que se trate.

2) *Licitaciones emanadas de las autoridades municipales*

En el caso del Municipio, también hay acciones de regulación directa del uso del suelo. Así ocurre con los planes locales de desarrollo urbano y con las Ordenanzas de Zonificación, las cuales afectan directamente el uso de la tierra y establecen regulaciones en relación a las densidades de población, las áreas de parcela, las áreas educacionales, las áreas de construcción, las áreas de ubicación, la altura de las fachadas, la integración de parcelas, etc.

Por otra parte, el Municipio también adopta acciones o decisiones que afectan indirectamente el uso del suelo como cuando otorga o se abstiene de otorgar

patentes de industria y comercio, o cuando otorga o se abstiene de otorgar permisos de construcción.

Ciertamente, lo deseable es que todo el conjunto de situaciones y circunstancias que hemos citado pudieran examinarse a la luz de conceptos jurídico-urbanísticos y que pudiera llegarse a una visión orgánica, pensando en términos del proceso de concentración urbana creciente que ha vivido Venezuela en los últimos años y para el cual es absolutamente necesario que establezcamos un marco jurídico adecuado.