

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS A LA LEY ESPECIAL DE REGULARIZACIÓN INTEGRAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS POPULARES

Judith Rieber de Bentata

Abogado

Resumen: *En este artículo se analiza la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, publicada en G.O. del 12 de julio de 2006. Como veremos, en el caso de los terrenos públicos los ocupantes reciben solo un título de adjudicación, mas no la propiedad, mientras que en los terrenos privados, aún cuando la Ley no lo establece expresamente, en principio pareciera que los ocupantes sí pueden recibir el derecho de propiedad si llenan determinados requisitos que establece la Ley, uno de los cuales es intentar una acción mero declarativa de prescripción cuando han ocupado el terreno por diez años. Por otra parte, la Ley consagra la propiedad colectiva, que puede ser familiar o comunitaria.*

I. COMENTARIOS GENERALES

El 17 de julio de 2006 fue publicada en la *Gaceta Oficial* la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares, la cual tiene “por objeto ordenar y regularizar el proceso de tenencia de la tierra, ocupada por la población en los asentamientos urbanos populares, y contribuir a la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y el hábitat, dando prioridad a la familia, especialmente a aquellas en condición de vulnerabilidad social, y así consolidar los asentamientos urbanos populares ya existentes, de manera digna, equitativa y sostenible, mediante un proceso de cogestión integral con el Estado” (Art. 1).

Esta Ley pretende resolver un problema que ha aquejado a Venezuela a partir de los comienzos de la explosión urbana y que se ha venido agravando cada vez mas: la proliferación de viviendas en terrenos ajenos construidas por personas de bajos recursos, en franca violación de las normas municipales que rigen la materia, además de las normas del Código Civil que protegen la propiedad privada, sin olvidar la Constitución que también la consagra.

En la década de los años cincuenta del siglo pasado se trató de alcanzar una solución con el desalojo compulsivo de las zonas de construcción informal de ranchos y su sustitución por “superbloques”, a donde fueron a parar los antiguos ocupantes de los ranchos.

Finalizada la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, con la democracia, por distintas razones, vino un aumento progresivo e incontenible de la población urbana, que no se vio acompañado por una adecuada política de viviendas que impidiera volver atrás. Comenzó a crecer nuevamente el número de ranchos en los alrededores de las ciudades en cantidades cada vez mayores, trayéndonos a la situación actual, en la cual su número es cada vez más grande, lo que dificulta la solución del problema.

Desde hace alrededor de veinte años o más se ha tratado de resolver esta situación, ya no mediante el desalojo, sino mediante la habilitación física de las áreas ocupadas y de las viviendas que en ellas se encuentran, siempre que no se trate de zonas de riesgo.

Sin embargo, hasta hace pocos años, poco se habían estudiado los problemas jurídicos que giran alrededor de la condición jurídica de dichas viviendas y de los terrenos sobre las cuales fueron construidas, ya que en ello encontramos enfrentados el derecho a la vivienda y el derecho de propiedad sobre los terrenos, bien se encuentren aquéllas construidas sobre terrenos cuya titularidad corresponda a personas públicas o a personas privadas.

En este sentido se presentó ante el antiguo Congreso Nacional un proyecto de Ley para la Transferencia de la Propiedad de la Tierra en los Barrios, al cual siguieron otros más. El texto que aquí comentamos no tiene mayor relación con ninguno de ellos.

Expondremos ahora nuestros comentarios.

1. *Declaraciones de principios*

Se encuentran en la Ley que comentamos numerosas declaraciones de principios, que sirven tanto para orientar su interpretación basada en la intención del legislador al dictar la norma, como para hacer farragosa y enrevesada la lectura de la misma, y con ello complicar la interpretación.

Por una parte, llama la atención los calificativos que da el Legislador a esta Ley. Según el encabezamiento del artículo 5, se trata de una Ley “de naturaleza social, (que) tiene carácter estratégico y condición no lucrativa,…” Son expresiones muy poco precisas, que podrían dar pie a los distintos entes intervinientes, para realizar interpretaciones no basadas en el Derecho, sino entre otras cosas para imponer criterios que, en realidad lo que pretenden es fortalecer posiciones.

En este mismo sentido, la norma que señala el objeto de la Ley, a la cual ya nos hemos referido, mantiene la característica de ampulosidad que enturbia la interpretación de la norma, la cual se ve agrandada en el artículo 8 que establece que “los propósitos y valores de esta Ley son: la dignificación y desarrollo urbano integral para la familia, la comunidad, la incorporación armónica y democrática a la planificación local y el respeto a la diversidad”.

2. *Definiciones*

La Ley abunda en definiciones, lo cual tiene ventajas y desventajas. La ventaja indudable es la delimitación de términos poco precisos que permiten facilitar su aplicación; pero en la práctica, ello podría encasillar la ejecución de la Ley porque la realidad siempre es mas rica que la norma y lo que ha pensado y querido el legislador en este momento puede muy bien no abarcar las necesidades que surgen en la práctica, y mucho mas con el transcurso del tiempo.

Y la misma Ley nos da la razón. Su artículo 2 define como Asentamiento Urbano Popular, es decir lo que siempre hemos conocido como barrios, “un área geográfica determinada, habitada por la comunidad, conformada por viviendas que ocupan terrenos públicos o privados, identificado de forma integral e indivisible a partir de sus rasgos históricos, socioculturales, sus tradiciones y costumbres, aspectos económicos, físicos, geográficos, cuenten o no con servicios públicos básicos,…” Ahora bien, después de todo esto, agrega ese mismo artículo en su parte final que también son Asentamientos Urbanos Populares los que “no encontrándose en las condiciones antes descritas ameriten un tratamiento especial, siendo sus habitantes poseedores de tierra y no se les ha reconocido su derecho a la propiedad”. Es decir, que toda la larga definición inicial hubiera podido no existir y no hubiera hecho gran diferencia, ya que son Asentamientos Urbanos Populares los que responden a las características enumeradas, y los que no también. La precisión que se pretendió lograr con la definición inicial pierde toda su utilidad cuando se les da igual tratamiento a los asentamientos que, aún

cuando no tienen las condiciones anteriores, se aplica la Ley igualmente a los asentamientos caracterizados por algo tan vago como requerir un tratamiento especial, sin que haya ningún criterio que permita determinar cuándo un asentamiento requiere este un tratamiento especial ni en qué consiste tal tratamiento especial.

3. *Imprecisiones*

Hay una primera imprecisión en al establecer que la Ley “regula los asentamientos urbanos populares que ocupen tierras *públicas o privadas*, en barrios y urbanizaciones populares...” (artículo 4), lo que podría llevar a afirmar que si los mismos se encuentran en urbanizaciones que no corresponden al concepto de “populares” - lo cual por lo demás no está definido - no se aplica esta Ley.

Además, la Ley utiliza las expresiones tierras privadas y tierras públicas, para referirse a terrenos propiedad de particulares y a terrenos cuya titularidad corresponde una persona pública, sin distinguir en este último caso si se trata de bienes del dominio privado o del dominio público de tales personas públicas, situación esta última relativamente común, y en cuyo caso será necesario proceder a la desafectación de la dominialidad pública para luego proceder a su transferencia a los ocupantes, tal como lo establece el artículo 32 de la misma Ley. En estos casos, lo correcto hubiera sido referirse a las tierras del dominio público y a las tierras del dominio privado de personas públicas, a menos que el legislador hubiera querido modificar criterios que nos vienen desde los romanos.

Por otra parte, a lo largo de la Ley hay una gran imprecisión en cuanto a la autoridad competente para la ejecución de esta Ley que siempre se refiere al Estado, ya que esta expresión no es la que corresponde en este caso, porque el Estado es un concepto político y no jurídico por lo que no puede el Estado asumir competencias. Estas corresponden a la República como representación jurídica, y debieron ser atribuidas con precisión a la autoridad administrativa correspondiente y no crear las confusiones que se derivan de esta imprecisión.

Siguiendo con los organismos competentes, el artículo 7 de la Ley establece que la regularización de la tenencia de las tierras públicas nacionales estará a cargo del Ejecutivo Nacional a través de la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, el “Poder Público Estadal” tendrá la competencia correspondiente al otorgamiento de los títulos de adjudicación de las tierras públicas estadales, y el “Poder Público Municipal” tendrá dicha competencia sobre las tierras públicas municipales a través de la respectiva Oficina Técnica Municipal de la Tenencia de la Tierra Urbana.

Ante una redacción como ésta pareciera que la titularidad sobre la tierra construida es la que determina la competencia, lo cual no resulta cierto en el desarrollo posterior de la Ley, porque con frecuencia las competencias se otorgan de manera general e indistinta a la Oficina Técnica Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y a la Oficina Municipal de Regularización de la Tierra Urbana y no se habla mas en toda la Ley de las autoridades estadales con lo cual, creemos, se crearán confusiones importantes. Mas adelante volveremos sobre este asunto al tratar sobre la Oficina Técnica Municipal para la Regularización de la Tierra Urbana.

Es nuestro criterio que la competencia debió haber sido otorgada a nivel municipal exclusivamente porque son éstas autoridades las mas cercanas al problema, además de ser la autoridad competente en materia de habilitación física, a lo cual nos referiremos mas adelante.

4. *Ley Especial*

El legislador califica esta ley como Ley Especial, dando así una interpretación legislativa que no necesariamente obliga al juez, quien deberá juzgar la especialidad de las disposiciones de esta Ley respecto de otras normas, individualizando cada una de ellas y no la Ley en bloque.

5. *Regularización de la tenencia y habilitación física*

Esta Ley regula la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares, pero nada dice acerca de la habilitación física de estos terrenos.

A nuestro juicio, este criterio revela una solución a medias del problema aún cuando algunos teóricos argumentan que esta vía es la indicada, porque, una vez regularizada la tenencia, los nuevos propietarios se encargarán de presionar a las autoridades municipales para que asuman la realización de las obras necesarias para el mejoramiento del barrio.

La experiencia en Venezuela y en otros países ha demostrado que esta afirmación no siempre se corresponde con la realidad. Son numerosos los casos en los cuales se ha otorgado título de propiedad (y no adjudicación como establece esta Ley a lo que nos referiremos más adelante) y las autoridades municipales no han ejecutado las obras de acondicionamiento y urbanismo necesarias, con lo que se ha creado una gran frustración en la población como se evidencia, por ejemplo, en barrios del Municipio Libertador del Distrito Metropolitano de Caracas, donde se han entregado títulos y después de más de dos años no se ha iniciado la rehabilitación física.

De nuestra experiencia, si bien detentar un título sobre el terreno es importante, si ello no se traduce en una mejora de la calidad de vida del habitante de los barrios, éstos se sienten frustrados, mas aún si el título que se les otorga no les da claramente el derecho de propiedad individual con todos sus atributos, sino un certificado de posesión o un título de adjudicación, a lo cual nos referiremos más adelante. Para quienes han invadido considerando tal actuación casi como un derecho ante un Estado y una sociedad indiferentes a sus problemas, mientras no haya una modificación importante en su entorno, consideran que no ha habido el cambio que esperan.

En tal virtud, consideramos una carencia grave de la Ley no haber establecido la necesaria relación entre la regularización de la tenencia y la habilitación física de los barrios, aún cuando contiene algunas menciones importantes, pero no la obligatoriedad de la realización de ambos procesos paralelamente, sino solo una relación muy débil.

Así, según el artículo 10, la “ordenación de la ocupación de la tierra está vinculada con los planes integrales de co-gestión urbana y ordenamiento territorial, dentro de la visión integral de tenencia, riesgo natural, usos, infraestructura, servicios, sostenibilidad y equidad del asentamiento”.

Además, según el artículo 57, la Carta del Barrio, a la cual nos referiremos más adelante, “incorpora, en principio, las líneas maestras del plan de desarrollo urbano integral y las normas comunitarias sobre el ordenamiento urbano que lo regirán, siempre que sea debidamente refrendado por la municipalidad.” Es importante este requisito de intervención de las autoridades municipales para la validez del plan de desarrollo urbano que exige la Ley, ya que son estas autoridades las que tienen el fuero atrayente en razón de la materia y son ellas las que están más cerca de los ocupantes.

Aún cuando es importante la inclusión de estas normas, consideramos que no es suficiente porque, a nuestro juicio, es necesario que exista una vinculación necesaria y obligatoria entre ambos procesos.

6. *Participación ciudadana*

Una característica muy marcada de la Ley es la aceptación y a veces imposición de la participación ciudadana, como veremos a todo lo largo de este estudio.

Es además una característica muy positiva porque durante mucho tiempo, sobre todo en la habilitación física, las autoridades imponían sus criterios sin tomar en cuenta la voluntad de los beneficiados ni sus necesidades.

Entre otros, el artículo 6 establece que “La presente Ley promoverá la participación protagónica, cooperación activa, democrática, deliberante, autogestionaria, corresponsable y organizada, fortaleciendo el Poder Popular, a través de los Comités de Tierra Urbana incorporados a los Consejos Comunales y el trabajo voluntario de la comunidad en los asentamientos urbanos populares en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, en la ratificación de su compromiso de vida comunitaria, en la contribución a la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat, en la transformación integral de su entorno y en la inserción de su asentamiento a la ciudad.”

Con tantos adjetivos como contiene este artículo, resulta evidente la intención del legislador de propiciar la participación de la comunidad en los procedimientos a los cuales se refiere esta Ley, lo cual se dará a través de los Comités de Barrios que, como se verá, pueden llegar a adquirir un importante poder en la comunidad, para bien y para mal.

7. *Castigo al espíritu emprendedor*

Establece el artículo 16 que el título de permanencia o de adjudicación se otorgará por una sola vez y respecto de un único terreno. Siendo esto así, quienes hayan construido más de una vivienda en terrenos ocupados sólo pueden recibir un título, en cuyo caso deben decidir cuál de las viviendas conserva o sólo puede conservar aquella en la cual habita; pero qué sucede si no habita ninguna, y cuál es la situación de las otras viviendas construidas legítimamente —nótese que no decimos legalmente—, pasan a sus arrendatarios? Si no hay una indemnización en el caso de las viviendas adicionales, que no la menciona la Ley, nos encontraríamos ante una confiscación. Una solución podría ser que quienes ocupan estas viviendas de manera precaria paguen su precio a quienes las construyeron.

En este mismo sentido, debemos examinar el aparte único del artículo 18, el cual establece que el precio simbólico que debe pagar el ocupante de una vivienda para obtener el título de adjudicación es de Bs. 1 por metro cuadrado, norma que, por disposición expresa de la Ley, no es aplicable a los establecimientos industriales o comerciales. No es esto un castigo al espíritu emprendedor? en los asentamientos urbanos populares no resulta fácil encontrar un empresario explotador de los que tanto asustan a algunos, y con razón, no porque su condición de habitante de un barrio traiga consigo necesariamente la bondad infinita, sino porque la dimensión de tales instalaciones no lo facilita. Además, cuál es entonces la situación de los establecimientos industriales o comerciales y qué sucede cuando éstos coinciden con la vivienda.

A este respecto, queda también por revisar el artículo 38 según el cual quienes ocupan un mismo lote de terreno, por tratarse de una edificación de varios niveles, en construcciones horizontales o en edificaciones mixtas que manifiesten su voluntad de obtener la propiedad colectiva, podrán constituirse en Comités de Tierra Urbana. También en este caso el uso de estos terrenos será exclusivamente residencial, pero en este caso sí se permiten actividades

productivas familiares. Una de las dudas que se plantean al leer este artículo es si esta limitación a la propiedad es permanente, ya que nada dice la norma acerca de la sanción imponible en caso de que, obtenida la propiedad el terreno, alguno de sus titulares inicien una actividad comercial o industrial, porque no se dice que en los terrenos objeto de transferencia de la tenencia no se podrán establecer comercios o industrias. Además, pueden acaso estos Comités de Barrios formar parte de uno mayor que incluya estos inmuebles en “propiedad horizontal”?

Tanto este artículo como otros que se encuentran a lo largo de la Ley dan a entender que los títulos que se transfieren siempre son referentes a viviendas, pero nada dice la Ley de la manera de adquirir los inmuebles ocupados en los cuales funcionan comercios o industrias.

8. *Aplicación de conceptos de derecho formal a los asentamientos urbanos populares*

Uno de los inconvenientes más comunes en el tratamiento de la propiedad informal es la utilización de instituciones jurídicas consagradas por el Derecho formal a situaciones que han surgido y se mantienen dentro de la informalidad.

Siguiendo este criterio, la redacción de la Ley pareciera partir del supuesto de que la creación de los asentamientos urbanos populares son un fenómeno revestido de por lo menos cierto grado de formalidad, con una fecha de comienzo perfectamente determinable en el tiempo lo cual, evidentemente no es así. En principio, los barrios surgen por generación espontánea y de manera progresiva.

Sin embargo, la suposición de formalidad se desprende de distintas normas, como por ejemplo, del artículo 21 según el cual, en el caso de los asentamientos establecidos en terrenos privados, la posesión se presume desde el inicio del asentamiento. Quedará entonces por conocer la interpretación que se dará a esta norma en los litigios que creemos surgirán. Si esto sucede progresivamente, tal como hemos dicho, los que se instalen a última hora tendrán iguales derechos que aquellos que invadan a última hora?

De igual manera, el planteamiento de la propiedad familiar parece partir del supuesto de que los grupos familiares que habitan en los barrios son grupos constituidos formalmente y “hasta que la muerte los separe”. Pero la realidad es otra: se trata de familias cuya composición va variando en el tiempo, y no solo porque los hijos crecen.

Es sabido que las uniones matrimoniales formales no son necesariamente las que predominan en los barrios y las variaciones son múltiples: es frecuente la familia compuesta por la madre y los hijos, los cuales, también frecuentemente, pertenecen a padres distintos quienes, también con frecuencia aparecen y desaparecen del núcleo familiar e incluso forman parte de varios grupos familiares a la vez o sucesivamente, sin negar la existencia de padres que asumen a sus hijos sin la presencia de la madre, situación que también se consigue. En estos casos, quiénes constituyen la familia, las personas unidas por lazos de consanguinidad que se encuentran bajo un mismo techo en el momento del censo? Eso incluye, además de los hijos, a padres, tíos, sobrinos? Qué sucede cuando el padre que aparece en el censo es sustituido por otro o cuando pasa a formar parte de otra familia? Conservan su derecho en la primera vivienda o adquiere un derecho en la segunda? Qué sucede cuando los hijos, antes o después de la mayoría de edad, forman su propia familia? Incluye también a los parientes por afinidad?

Pero hay más, y debemos insistir sobre este asunto, volvamos al artículo 16 que comentamos, según el cual el título que corresponda (adjudicación o permanencia) sólo se recibe “por una sola vez y respecto de un único terreno”. Siendo así, qué sucede cuando se incorpora un nuevo componente de la familia: cuando es un nuevo hijo pareciera no haber problemas pero cómo se resuelve el asunto cuando, por ejemplo quien se agrega es el marido de la hija o

la mujer del hijo? Pasa a formar parte del grupo familiar y en consecuencia se incorpora a los titulares del bien? Qué sucede si el marido de la hija o la mujer del hijo dejan de vivir en ese inmueble, desaparece su derecho sobre el mismo por una cuestión de hecho si no ha habido matrimonio? Si ha habido matrimonio, el derecho del hijo o de la hija sobre la vivienda forma parte de la comunidad conyugal? Cómo hace el miembro de una familia que crea su propio grupo familiar y quiere adquirir un terreno o una vivienda. Queda fuera del sistema? Teóricamente, esta Ley tiene una vigencia temporal limitada a 10 años (Disposición Transitoria Primera, párrafo tercero) y suponemos, también teóricamente, que su aplicación estará acompañada de la ejecución de una ambiciosa política de construcción de viviendas que desestime las invasiones, pero será esto así? Además, cómo se resuelve situación durante la vigencia de la Ley?

Lo único que se nos ocurre es que eso será desarrollado en los reglamentos de esta Ley pero la legalidad de esta solución nos siembra dudas, porque de esta manera se estarían creando o eliminando derechos por reglamento, sin base legal.

Además, establece también este artículo que el derecho que recibe el beneficiario estará libre de gravamen. Si esto es así, quién asume el gravamen sobre el terreno cuando éste existe?

Por otra parte, qué sucede cuando hay incertidumbre en cuanto a la titularidad sobre el terreno?

9. *Contraloría social*

Muy importante y conveniente es el artículo 64 según el cual todo integrante de una comunidad tiene derecho a conocer e intervenir en los procedimientos y resultados de las inspecciones realizadas por las dependencias técnicas que ejercen funciones inspectoras y contratos en el proceso de regularización, planificación y ejecución de proyectos y actuaciones que se lleven a cabo en los asentamientos urbanos populares...”.

No queda claro si las actuaciones a la que se refiere el final del artículo se refieren solo a las actividades que realicen las dependencias técnicas en los barrios, o si incluye a las actividades de los Comités de Barrio como pudiera inferirse de la parte final del artículo. Hubiera sido muy conveniente que se hubiera establecido esto con claridad, dadas las funciones del Comité y su importancia en la aplicación de esta Ley, ya que de esta manera se podría impedir que los mismos abusen de su poder.

En todo caso, se trata de un arma que tienen los ocupantes de los barrios contra las arbitrariedad de las autoridades y de los Comités.

10. *Lapso de vigencia de la ley*

Con toda razón la Disposición Transitoria Primera en su párrafo tercero pone un límite de diez años a la vigencia de la Ley. Esto es así porque, se supone, este es un plazo suficiente para regularizar todas las edificaciones que existen en el país realizadas en tierras ocupadas. Esperamos que ello suceda, aún cuando la magnitud de la tarea es enorme.

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

1. *Beneficiarios de las normas*

Este tema es especialmente confuso. Para comenzar, establece la Ley que ella beneficiará a “las venezolanas y venezolanos y extranjeras y extranjeros residentes en el país, con las limitaciones que establezcan las leyes de la República” (artículo 4 aparte único).

Además, una de las cuestiones que pretende resolver este artículo es el espinoso asunto de los ranchos construidos por extranjeros que ingresaron al país ilegalmente. Presumimos que su redacción responde al principio general relativo a la capacidad para contraer derechos y obligaciones que recoge nuestro ordenamiento jurídico por lo que el calificativo “residentes” que se da a los extranjeros se refiere a aquellos titulares de una visa de residente, que es lo que debe ser, pero queda entonces por saber cuál será la solución que se dará a los casos de extranjeros ilegales que han ocupado terrenos públicos y privados, quienes en algunos casos han formado barrios enteros en todo el país. Serán desalojados?

Por otra parte, una de las características más destacadas es la no admisión de la propiedad individual sino solo la propiedad familiar o colectiva, aún cuando la Ley no lo dice así tan claramente.

En este sentido, establece el artículo 17 lo siguiente: “*A los efectos del carácter colectivo del proceso de regularización de la tenencia de la tierra, los habitantes que ocupan los asentamientos urbanos populares, podrán decidir, en asamblea de ciudadanos y ciudadanas la naturaleza familiar o colectiva de los títulos de permanencia o adjudicación a solicitar, delegando en el Comité de Tierra Urbana la continuación del procedimiento*”.

El encabezamiento del artículo se refiere al carácter colectivo del proceso de regularización, pero no habla de propiedad colectiva y, aún cuando la Ley no dice claramente que no admite la propiedad individual, pero el desarrollo de la Ley pudiera hacer pensar que es así, ya que sus normas están orientadas en este sentido.

2. *Derecho que se transfiere*

La Ley generalmente trata de manera conjunta la propiedad familiar y la propiedad colectiva, aún en casos en los que, por el contenido mismo de la norma, ésta no es aplicable a ambas, mientras que, por el contrario, se tratan separadamente y como si sólo fueran aplicables a tierras públicas o a tierras privadas, materias que debieran aplicarse a ambas, para no crear diferencias ante la ley que pueden ser objeto de recurso por violación del principio de igualdad ante la ley. A lo largo de este estudio veremos ejemplos de ambos casos.

Además, no es clara esta Ley en lo relativo al contenido del derecho que se transfiere a la familia o a la colectividad

Establece el artículo 19 que “*Dado el carácter transferible de la propiedad, cuando un titular desee enajenar a un tercero la parcela, sea familiar o colectiva, deberá ofrecerla en primera instancia al municipio, para ser transferido a la comunidad respectiva, a través de los Comités de Tierra Urbana, con fines de interés y uso colectivo. La bienhechuría deberá ser cancelada a justa tasación de personal experto*”.

La redacción no es precisa. Por una parte, en el caso de una propiedad colectiva no se enajena la parcela sino la participación en la propiedad común, pero en la parte final del artículo se menciona que la bienhechuría será cancelada a justa tasación de experto, y no se dice nada acerca del pago que se deberá hacerse a cambio de la participación en la comunidad titular del terreno adjudicado, aún cuando el artículo 18 de la Ley que examinamos establece que el precio de los terrenos objeto de adjudicación es de un bolívar (Bs. 1) por metro, o sea que para recibir la adjudicación, deberá pagarse un precio por la porción de terreno que adquiere como miembro de la comunidad, aún cuando sea simbólico pero, en caso de venta no recibe nada.

Presumimos que ha habido un error y el legislador quiso referirse al caso en que un titular desee enajenar su bienhechuría ubicada en un terreno que ha recibido en adjudicación o en posesión y no la parcela, porque de lo contrario la redacción de este artículo lleva a confusiones y absurdos. Si yo debo pagar una cantidad de dinero para ser titular de un derecho pero al enajenarlo no puedo recibir otra cantidad, nos encontramos ante una confiscación.

Insistiendo sobre nuestro planteamiento debe destacarse la última frase del artículo 37 relativo a la constitución del régimen de propiedad colectiva, “*en el que sus habitantes tienen el derecho exclusivo de uso, aprovechamiento y disfrute*”, mas no el derecho de disponer del bien que es uno de los atributos de la propiedad, mientras que según el artículo 35, la propiedad familiar es el derecho indivisible que el Estado confiere a la familia para usar, gozar y disponer de la tierra, de conformidad con lo previsto en esta Ley (destacado nuestro).

Visto todo lo anterior, no queda claro si el patrimonio del adjudicatario de terrenos públicos se enriquece o si en su patrimonio no entra nada adicional a lo que tenía antes de la adjudicación, puesto que ya era propietario de las bienhechurías, salvo la tranquilidad de no ser desalojado, lo cual es bastante pero no suficiente porque los ocupantes de los barrios, sobre todo los que tienen mucho tiempo en el lugar, saben que es muy difícil que los desalojen, aún cuando sea por razones políticas o sociales y no jurídicas.

En el caso de los inmuebles que se encuentran en terrenos “privados”, en base al razonamiento que hemos adelantado, pudiera pensarse que los ocupantes sí pueden adquirir la propiedad sobre los terrenos, afirmación que se ve afianzada por el hecho de que el artículo 18 antes analizado establece un precio máximo de Bs. 1 por metro cuadrado para los casos de títulos de adjudicación aún cuando este artículo se encuentra en las Disposiciones Generales del Título relativo a la Regularización de la Tenencia de la Tierra, lo cual crea una evidente desigualdad ante la ley.

Contrario a las conclusiones adelantadas en los casos de adjudicación, lo que siempre se ha ofrecido a los ocupantes de los barrios es la condición de propietarios de los terrenos que ocupan, lo cual les daría, entre otras ventajas, además de la de no ser desalojados, la posibilidad de utilizar su inmueble como garantía para la obtención de préstamos bancarios, lo que no pueden hacer si no tienen la propiedad plena de los mismos. Pero esto no es lo que reciben.

En este sentido, debemos destacar que en los proyectos de ley sobre esta materia se hablaba de la transferencia de la propiedad de la tierra, mientras que la norma que nos ocupa se denomina Ley de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra, con lo cual, y unido a todo lo anterior, podemos concluir que mediante la Ley que comentamos no se busca la transferencia de la propiedad de la tierra a favor de sus ocupantes, sino solamente impedir que sean desalojados.

3. *De la regulación en tierras “privadas”*

Ya hemos explicado que el contenido que parece dar la Ley de Transferencia que examinamos a la expresión tierra “privada” no es correcta desde el punto de vista jurídico, como tampoco lo es la tierra “pública”, ya que, según la Ley, la calificación de una y otra se otorga según la naturaleza jurídica de la persona titular del derecho y no de la naturaleza jurídica del derecho que sobre ella se ostenta, como debe ser. Sin embargo, tomaremos los calificativos de público y privado que da la Ley para evitar equívocos.

Si somos estrictos con los conceptos, como debemos serlo, las normas a las cuales nos referimos en este aparte del estudio son aplicables tanto a las tierras propiedad de un particular como a aquellas que se encuentran dentro del dominio privado de una persona pública, pero no estamos seguros de que éste haya sido el criterio manejado por el Legislador.

Ahora bien, las normas relativas a la cuestión que nos ocupa se encuentran en el Título III de la Ley, denominado “De la Regularización de la Tenencia de la Tierra”, cuyo Capítulo II curiosamente se denomina “De la Regulación de la Tierra Privada, (destacados nuestros).

Pudiera pensarse que se trata de un error ya que este Capítulo es el único en el cual se habla de Regulación mientras que el resto de la Ley se refiere siempre a Regularización, a menos que pudiéramos considerar que el Legislador ha distinguido entre la ocupación de terrenos públicos y ocupación de terrenos “privados”

Así, a los ocupantes de terrenos “privados”, el “Estado” les otorgará un título de permanencia mediante el cual se le reconoce la posesión de tierras privadas, ubicadas dentro de los Asentamientos Urbanos Populares que “puede ser transferible con las limitaciones establecidas en la Ley.” (artículo 20), “el cual tendrá el efecto de evitar el desalojo o erradicación del poseedor hasta tanto sea dictada sentencia definitivamente firme, salvo los supuestos de ruina o eminente peligro o cuando se considere improcedente.”

Muy importante es la norma contenida en el artículo 21, según la cual a los fines del reconocimiento de la prescripción adquisitiva, se presume que la posesión ha comenzado desde el momento en que surgió el Asentamiento. Tal disposición tiene la ventaja para el ocupante, de facilitar la prueba de la ocupación, sobre todo si agregamos el contenido del párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera, según el cual “La existencia y extensión de un barrio popular se determinará con base en cualquier tipo de documento, tales como fotografías aéreas, mapas aerofotográficos o cualquier otro método que permita establecerlo de manera indubitable”. Pero no podemos dejar de señalar, tal como lo hemos hecho, que los barrios se crean de manera progresiva, a veces durante un buen número de años.

También el artículo 22 es de especial interés, ya que introduce una importante modificación al artículo 1969 del Código Civil. Según este último, una demanda judicial, aún cuando se haga ante un juez incompetente interrumpe la prescripción. Por el contrario, el artículo 22 que comentamos es muy específico al establecer que la “prescripción no será interrumpida por el hecho de intentarse una acción administrativa o judicial...”, pero nada dice de los otros medios de interrupción que establece el ya mencionado artículo 1969 del Código Civil, según el cual la prescripción también se interrumpe “mediante un decreto o un acto de embargo notificado a la persona respecto de la cual se quiere impedir el curso de la prescripción, o de cualquier otro acto que la constituya en mora de cumplir la obligación.” Quedará por ver el uso que pueda darse a esta norma en beneficio del propietario del inmueble.

Dentro de la misma materia de la prescripción, es fundamental la norma contenida en el artículo 50 de la Ley que comentamos, según el cual “En lo concerniente a la usucapión para la adquisición de la propiedad de tierras privadas se fija un lapso de diez años, de conformidad con el espíritu de la Ley”, con lo que, a los efectos de esta Ley, se deroga la norma contenida en el Código Civil según la cual, en principio, la prescripción se produce a los veinte años contados a partir del inicio de la posesión (artículo 1977), a menos que haya títulos suficientes para configurar una posesión de buena fe, caso en el cual se produce la prescripción a los diez años (artículo 1979 del mismo Código).

De esta manera, la Ley Especial de Regularización que comentamos elimina la distinción entre la posesión de veinte y de diez años en lo referente al tiempo necesario para adquirir por usucapión en los asentamientos urbanos populares.

Como última cuestión relativa a las normas procedimentales que regulan la declaratoria de prescripción por las autoridades judiciales competentes, los párrafos segundo y tercero del artículo 50 remiten a las normas en materia de juicio breve contenidas en los artículos 881 del Código de Procedimiento Civil relativos a los juicios breves, sin mencionar para nada los artículos 690 y siguientes relativos al juicio declarativo de prescripción.

En cuanto al procedimiento para la obtención del título de permanencia, su iniciación sólo puede hacerse a través del Comité de Tierra Urbana ante la Oficina Técnica Nacional o Municipal a la cual solicitará la declaratoria de cumplimiento de los requisitos; para ello los habitantes del área sobre la cual se pretende el certificado de posesión presentarán la poligonal respectiva, la fecha de inicio del asentamiento, además de los lineamientos generales de urbanismo que pretende la comunidad, para que la autoridad competente le otorgue sus normas de ordenamiento urbano básico. (Art. 23)

Como acto de finalización del procedimiento, “la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, emitirá un certificado de posesión a cada uno de los o las ocupantes del asentamiento urbano popular, presentado por la comunidad a través de su Comité de Tierra Urbana, cuya situación haga presumir que podría ser beneficiario o beneficiaria de reconocimiento del derecho de propiedad de esta Ley, el cual tendrá el efecto de evitar el desalojo o la erradicación del poseedor hasta tanto sea dictada sentencia definitivamente firme, salvo en los supuestos de ruina o eminente peligro o cuando se considere improcedente” (artículo 26).

Por otra parte, mediante la decisión de la Oficina Técnica Nacional se “reconocerá coposesión, usucapión especial y copropiedad sobre la tierra a los propietarios y propietarias de bienhechurías o edificaciones que posean un terreno en los asentamientos urbanos populares” (Art. 24).

Al respecto debemos hacer algunos comentarios. La redacción de este artículo confunde al expresar que la coposesión se reconocerá a los propietarios de bienhechurías, lo que parecería admitir la posibilidad de que ello se haga en cabeza de una persona individual (“el propietario o la propietaria”), cuando, según el artículo 17, dado el carácter colectivo del proceso de regularización, ésta sólo se reconocerá a la familia y a la colectividad. Quiere ello decir que el terreno sólo puede ser propiedad de la familia o la colectividad pero la bienhechuría puede quedar en cabeza de su propietario? De no ser así, la obligación de trasladar la propiedad a un número determinado de personas, aún cuando sea familia, constituiría una confiscación.

Por último, dentro de este capítulo “De la Regulación de la Tierra Privada”, queda por destacar lo relativo a la usucapión especial consagrada en el artículo 25, la cual se reconoce sobre las áreas que la comunidad ha destinado al uso público, que serán reflejadas en la Carta del Barrio y pasarán a formar parte del dominio público municipal. Este artículo se encuentra dentro del capítulo relativo a la ocupación de terrenos “privados”, pero cómo se regulan estas áreas comunes cuando los terrenos ocupados son “públicos”? La solución deberá ser la misma.

Además, qué sucede si después del otorgamiento del certificado de posesión, el tribunal competente declara sin lugar la acción mero declarativa de prescripción?.

Aún cuando no lo establece la Ley, en este caso deberán la República o el Municipio expropiar el terreno para así convertirlo en terreno público de acuerdo con el concepto que ha dado la Ley, e iniciar el procedimiento para la declaratoria de dominialidad pública del terreno, o deberá el ocupante desalojar el terreno.

4. *De la adjudicación en tierras publicas*

El título de adjudicación es aquél que el Estado otorga a quienes han ocupado tierras públicas para construir en ellas sus viviendas. Es transferible en los términos de esta Ley (artículo 28) y se otorga a la familia “de manera indivisible” o a una colectividad (artículos 35 y 36)

Establece la Ley que los propietarios “de bienhechurías que ocupan un mismo lote de terreno por encontrarse en una edificación de varios niveles o en construcciones horizontales o en edificaciones mixtas que manifiesten su voluntad de obtener propiedad colectiva, podrán constituirse en Comités de Tierra Urbana.” (artículo 38). En la práctica, situaciones como éstas se han resuelto en Venezuela y otros países mediante la constitución de los llamados “condominios”, por seguir de cerca la figura de este nombre regulada por la Ley de Propiedad Horizontal pero, en esta última Ley, los condominios se refieren a las áreas comunes y no a las edificaciones.

En cuanto a los terrenos sobre los cuales puede recaer la adjudicación, ésta será procedente en terrenos pertenecientes a entidades públicas nacionales, estatales o municipales y a sus entes descentralizados funcionalmente. (artículo 30). Además, según este mismo artículo, cuando “administraciones públicas distintas sean propietarias de las tierras públicas y de las viviendas y edificaciones que en ellas se encuentran, se realizarán los acuerdos administrativos correspondientes del proceso de regularización...” Este artículo pretende resolver el insólito caso de construcciones realizadas por determinado organismo público sobre terrenos pertenecientes a otros organismos igualmente públicos, sin cumplir con la fase elemental de adquirir el terreno. Incluso en muchos casos sus habitantes han pagado el valor del inmueble y no han recibido los títulos de propiedad ni se han creado los correspondientes condominios, con lo que el organismo constructor sigue administrando las zonas comunes y sufragando los gastos que ello ocasiona.

Interesante es la obligación que establece la Ley de que las controversias en caso de diferencias derivadas de la propiedad de la bienhechuría o de la delimitación de parcelas regularizables sean dirimidas por arbitraje cuya decisión es de obligatoria aceptación, (artículo 33). Nada aporta la Ley para los casos en los cuales las partes en conflicto se nieguen a someterse a arbitraje.

En este título acerca de la adjudicación se incluyen una serie de normas relativas al procedimiento que veremos separadamente porque, como hemos dicho anteriormente, la mayor parte de ellas serán aplicables por analogía al otorgamiento de certificados de posesión.

5. *Procedimientos*

En materia de procedimientos para la transferencia de la titularidad de la tierra, las normas que van de los artículos 40 a 49 conforman un capítulo denominado “Del Procedimiento Administrativo”, pero existen además una serie de normas dispersas en la Ley sobre esta misma materia, por lo cual las trataremos todas conjuntamente.

Las normas antes citadas (artículos 40 a 49) se encuentran dentro del título relativo a la adjudicación de tierras públicas, mas no hay un capítulo similar para las tierras privadas, en el cual solo el artículo 23 contiene una norma procedimental. En consecuencia, consideramos que las normas procedimentales que examinaremos a continuación serán aplicables también en el caso de tierras privadas siempre que no contradigan la Ley. La regularización de la tenencia de la tierra puede iniciarse de oficio o a instancia de la comunidad organizada (artículo 40).

El procedimiento de regularización podrá iniciarse de oficio o a instancia de los interesados. En el primera caso, la Oficina Técnica Nacional o Municipal dictará un acto motivado en el cual declarará la poligonal que identifica el área objeto de este procedimiento para su iniciación.

Si el procedimiento se inicia a instancia de los interesados, la solicitud se hará ante una de las dos Oficinas antes mencionadas, “para lo cual se acompañarán todos los medios de prueba y elementos de convicción” (tercer párrafo del artículo 40). No especifica el artículo qué es lo que debe probarse, asumimos que se refiere al cumplimiento de los requisitos de la Ley tales como la constitución del Comité de Tierra Urbana, la decisión de transferencia a los núcleos familiares con determinación de sus componentes y prueba de las relaciones de familia o, si es en propiedad colectiva, prueba de la decisión en tal sentido y el censo de .los ocupantes. Además se enumeran una serie de requisitos que debe incluir la solicitud. Visto que el artículo 9, establece que el procedimiento se iniciará con la Carta del Barrio a la cual nos referiremos mas adelante, asumimos que ésta también deberá acompañarse a la solicitud. Los Comités de Tierra Urbana podrán solicitar a las Oficinas Técnicas Nacional o Municipal la asistencia técnica necesaria para preparar y sustanciar sus solicitudes (artículo 13).

Las comunidades organizadas, previa asistencia, capacitación supervisión y validación por parte de la Oficina Técnica ante la cual se haya solicitado, realizada conjuntamente con el Instituto Geográfico Simón Bolívar, podrán asumir la ejecución del levantamiento de las parcelas del asentamiento, inclusive el proceso catastral completo, que se podrá expresar en “modalidades de catastro popular”, el cual será validado y reconocido por las autoridades competentes (artículo 14). El inicio del procedimiento deberá ser publicado en sitios visibles dentro de la comunidad y en cualquier otro lugar que se considere conveniente, para que cualquier interesado pueda hacerse parte en el mismo dentro de los diez días hábiles siguientes, “en garantía al debido proceso y el ejercicio del derecho a la defensa”.

Para demostrar la existencia del asentamiento popular se contará con otros diez días hábiles para promover y evacuar las pruebas que se consideren pertinentes, pudiendo hacer uso de todos los medios de prueba y elementos de convicción previstos en el ordenamiento jurídico vigente (artículo 43) tal como hemos dicho, incluyendo la fotos aéreas y similares (párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera), a las cuales ya nos hemos referido.

Concluido este lapso el interesado podrá presentar sus conclusiones, a partir de lo cual la Oficina ante la que se haya presentado la solicitud tendrá un lapso perentorio de diez días continuos para decidir (artículo 46). La inclusión de estos lapsos perentorios en las leyes crea ilusiones de seguridad de obtener respuesta oportuna que con frecuencia no se cumplen. Para resolver esta situación numerosas leyes dan valor al silencio para no dejar en el limbo a los aspirantes a la adjudicación, cosa que no ha hecho la Ley que comentamos.

El acto mediante el cual se ponga fin al procedimiento deberá ser publicado en sitios visibles de la comunidad y en cualquier otro lugar que se considere procedente. Además, en caso de ser favorable la decisión de regularización, la Oficina ante la cual se haya sustanciado el procedimiento deberá enviar copia de la decisión al Registro Inmobiliario de la jurisdicción, a los fines de su inserción en un tomo especial que al efecto llevarán, colocándose la nota marginal en el documento de propiedad del inmueble sobre el cual a recaído la medida (artículo 49).

Nada dice la Ley acerca de la revisión del acto de aprobación o negativa, pero evidentemente serán aplicables las normas generales sobre la materia.

6. *La carta del barrio*

Tal como hemos dicho, la solicitud de regularización de la titularidad deberá estar acompañada de la Carta del Barrio (artículo 9), que es “el documento fundacional demostrativo del origen, existencia del asentamiento urbano popular y contiene las características socio-culturales, históricas, económicas, ambientales, urbanísticas e identidad” del barrio (artículo 56). El artículo 57 lo califica de documento refundacional del asentamiento urbano. Su contenido necesario se encuentra desarrollado en el artículo 60.

Se trata de “un instrumento de gobernabilidad primaria en cada asentamiento urbano popular; representa el acuerdo social refrendado y aprobado entre los pobladores y pobladoras en asamblea de ciudadanos y ciudadanas, que expresa la voluntad de vivir en comunidad y lograr el bienestar colectivo bajo un instrumento normativo (artículo 59); la Carta del Barrio “define formalmente su ubicación geográfica y político-territorial, la poligonal que encierra el asentamiento y sus límites; incorpora, en principio, las líneas maestras del plan de desarrollo urbano integral y las normas comunitarias sobre el ordenamiento urbano interno que lo regirán, debidamente refrendado por la municipalidad” (artículo 57). Delimita además “las líneas maestras para el bienestar comunitario en todos sus aspectos, en especial urbanísticos, socio-económicos, educativo-culturales, para el logro de la mejora de la calidad de vida de sus habitantes” (artículo 59). Según el artículo 63 “el plan comunitario de vivienda y hábitat de ese asentamiento urbano popular que (*sic*) se consolidará con los otros planes comunitarios de los asentamientos urbanos populares contiguos y debe corresponderse con las políticas de desarrollo urbano municipal, estatal y nacional, el mismo será formulado y ratificado como plan especial por las autoridades, de acuerdo con la metodología general de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat”.

Es importante la precisión contenida en este último artículo porque la existencia de planes de desarrollo para cada uno de los distintos sectores de cada barrio puede crear un caos urbanístico de proporciones por lo menos similares a las existentes en la actualidad.

La Carta del Barrio será formulada por el Comité de Tierras, lo cual se hará de manera colectiva y progresiva, con la participación de todos habitantes del asentamiento, así como las organizaciones comunitarias existentes, y “respetará y reconocerá las voces de los pobladores, sus familias y las unificará” (artículo 58). Después de esta norma que pareciera ser una oda al amor y la paz, como buena parte de las disposiciones relativas a la Carta de Barrio, algunas de las cuales hemos transcrito, es más preciso el aparte único del mismo artículo 58 al afirmar que “La toma de decisiones que comprometan el destino, transformación físico espacial y la estabilidad del asentamiento urbano popular exigirá la presencia de al menos el cincuenta y uno por ciento de los o las representantes de las familias de la comunidad y la aprobación se hará mínimo por mayoría simple de los presentes en asamblea de ciudadanos y ciudadanas”, norma procedimental muy necesaria y que deberá ser desarrollada.

7. *Organización administrativa*

La Ley de Regularización que analizamos crea la Oficina Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, las Oficinas Municipales para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y los Comités de Tierra Urbana.

- Oficina Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana:

Nada dice la Ley acerca de la naturaleza jurídica de esta Oficina, de su ubicación dentro de la jerarquía administrativa ni de su órgano de adscripción o de tutela, salvo en este último punto lo que permite deducir el numeral 13 del artículo 51, según el cual, entre las atribuciones de la mencionada Oficina se encuentra la de “Presentar informes periódicos de la gestión

realizada a la Vicepresidencia de la República y a los órganos con competencia en la materia que lo requieran”. Es decir que su ubicación pareciera estar dentro de la Vicepresidencia de la República.

Pero todavía no sabemos cuál es su naturaleza jurídica, aún cuando en diversas ocasiones mencionan un órgano de adscripción. Según la práctica habitual, la relación de adscripción se da entre las personas jurídico-públicas descentralizadas funcionalmente –léase institutos autónomos- y el organismo ante el cual responden de su actividad, en puridad ante un Ministerio, pero en este caso la dependencia extrema que presenta esta Oficina hace dudar que se trate de un instituto autónomo en virtud de normas como el numeral 11 del artículo 51, según el cual corresponde a la Oficina Nacional “Proponer al órgano de adscripción la designación del personal técnico, experto o especialistas para asesorar y representar legalmente a los Comités de Tierra Urbana, organizaciones sociales y asentamientos urbanos populares”. Una primera observación nos lleva a destacar que el hecho de que no pueda la Oficina ni siquiera nombrar su propio personal nos hace pensar que se trata de una dependencia del organismo dentro del cual está inserta esta Oficina y no un ente con personalidad jurídica propia.

Además, sería difícil argumentar la condición de instituto autónomo si no hay una norma expresa de atribución de personalidad jurídico pública.

Por otra parte, sin entrar a desarrollar los principios que rigen las relaciones internas de las dependencias de los organismos administrativos así como aquellas relaciones de adscripción y de tutela, la observación fundamental en cuanto a organismos adscritos a la Vicepresidencia va dirigida a una práctica que no por extendida puede considerarse ajustada a la Constitución. Si analizamos las atribuciones que le otorga la Constitución al Vicepresidente Ejecutivo de la República en su artículo 238, se evidencia que se trata de un organismo de apoyo del Presidente de la República además de coordinador de determinadas instancias del Poder Ejecutivo y de éste con otros Poderes, pero no le corresponden funciones de ejecución de ley, por lo que no debiera esta Oficina Técnica que nos ocupa depender de la Presidencia de la República.

A nuestro juicio, por razón de la materia, la Oficina Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, pudiera haberse pensado, por ejemplo, en un órgano desconcentrado del Ministerio de la Vivienda y el Hábitat, lo cual pareciera haber rondado al Legislador como se evidencia del mismo artículo 51 que examinamos, cuyo numeral 15 establece que la Oficina Técnica Nacional deberá “Informar a los órganos que componen el sistema de vivienda y hábitat”

En todo caso, si revisamos el artículo 51 que estamos analizando, vemos que la mayor parte de sus numerales, más que competencias contienen tareas puras y simples, algunas de las cuales ni siquiera merecen una revisión.

Así, entre las competencias que otorga artículo 51 a la Oficina Nacional que examinamos se encuentran algunas relativas a registros de diversa naturaleza: por una parte, le corresponde promover la creación del Registro de Asentamientos Urbanos Populares, el cual contendrá entre otros, los siguientes aspectos: identificación del propietario o propietaria, poseedor o poseedora, identificación de la parcela, uso de la misma, servicios, tipos de construcción existente en ella, situación en el proceso de regularización de tierras urbanas” (artículo 51 varias veces citado). Corresponde también a la Oficina Nacional “promover” la creación de este Registro pero no llevarlo ella misma y nada dice la Ley acerca del si se trata de un Registro constitutivo o declarativo de derechos, ni tampoco acerca del organismo al cual corresponderá esta tarea, por lo demás muy ardua, que llevará mucho tiempo y una gran cantidad de dinero, y la cual deberá estar conectada con la monumental tarea que impone esta

Ley a las autoridades municipales, las cuales “dispondrán lo concerniente a la identificación de los barrios que se encuentran dentro de los supuestos de la misma, y en ellos procederá al levantamiento del catastro y del censo” (Disposición Transitoria Primera), lo cual incluye buena parte del contenido del Registro que debe promover la Oficina Técnica Nacional. Esta última es una tarea que en muchos casos rebasa las posibilidades económicas y de personal de los municipios, sobre todo en casos como, por ejemplo, los barrios de Petare, en los cuales vive un enorme número de personas aún no cuantificado, así como un número indeterminado de barrios, algunos de gran dimensión y otros muy pequeños.

Llama la atención la competencia contenida en el numeral 9: “Explorar vías conciliatorias para la regularización de la tenencia de las tierras de propiedad privada, ocupadas por los asentamientos urbanos populares.” Creemos que se trata de aquéllos casos en los cuales aún no han transcurrido los diez años desde la creación del asentamiento, por lo que no se da el supuesto de temporalidad necesario para alegar la prescripción que establece esta Ley.

También es importante aclarar la competencia contenida en el numeral 12 “Emitir certificados a los asentamientos urbanos populares de construcción de bienhechurías”. La redacción es bastante confusa, creemos que de lo que se trata es de la certificación de la existencia de bienhechurías en asentamientos urbanos populares, la cual servirá como prueba de su existencia en una fecha determinada, es decir, lo que hasta ahora se ha conocido como título supletorio.

- Oficina Municipal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana

Resulta muy curiosa la situación legal de esta Oficina. Tal como hemos afirmado anteriormente, buena parte de las competencias de la Oficina Nacional para la Regularización son atribuidas indistintamente a ambas Oficinas de Regularización -Nacional y Municipal- lo que quiere decir que se trata de competencias compartidas, con los inconvenientes que esta situación puede traer.

Pero mas aún, y a pesar de todas las dificultades que la Ley debió haber evitado con una regulación clara y precisa, el capítulo de la Oficina Técnica Municipal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana tiene un solo artículo, que nada dice al respecto; se limita a establecer que los concejos municipales sancionarán la ordenanza de creación de dicha oficina y regularán lo relativo a la enajenación de ejidos, suponemos que en los casos en los que los asentamientos urbanos estén en terrenos de esta naturaleza. Eso es todo.

Esta ausencia de regulación complicará enormemente la ejecución de la Ley porque, al mantener esta dualidad, surgirán inevitablemente los problemas, cuando debieron establecerse, por lo menos, los mecanismos de coordinación obligatoria o, mejor aún, de prelación en el ejercicio de las distintas competencias compartidas, o establecer competencias diferenciadas entre ambos niveles de gobierno. Así, supóngase que el procedimiento para la regulación de la tenencia de la tierra de determinado asentamiento popular urbano se lleva a cabo paralelamente uno por la Oficina Nacional y otro por la Oficina Municipal. Cómo se resuelve la cuestión si ambos comienzan mas o menos simultáneamente, o si presiones políticas o personales impiden que se resuelva la cuestión de manera que puedan trabajar conjuntamente, como debiera ser en el caso de municipios pobres a los cuales se le dificulta la realización de las tareas que exige este tipo de procedimientos. A nuestro juicio, la Oficina Nacional debía limitarse a establecer lineamientos generales de actuación y coordinación del proceso de regularización y a apoyar a aquéllos municipios que, por sus condiciones técnicas o económicas no puedan asumir esta tarea. Solo hubieran debido asumirla directamente en los casos en los que, transcurrido determinado período de tiempo, las autoridades municipales no hayan asumido la actividad.

Aún cuando la Ley habla de autoridades municipales indistintamente y no se refiere de manera específica a la Oficina Municipal que tratamos en este punto, por razón de la materia, ésta deberá asumir la ingente tarea que la Disposición Transitoria Primera en su primer párrafo: identificar los barrios que se encuentran dentro de los supuestos de la Ley y levantar el catastro y el censo.

- Comités de Tierra Urbana

Los Comités de Tierra Urbana son el nivel de mayor importancia debido al cúmulo de tareas que les corresponden.

Estos Comités se conformarán en “las comunidades de cada barrio, urbanización popular o sus sectores y asentamientos ubicados en condiciones que ameriten un tratamiento especial, tengan un origen común y con una extensión físico-espacial no mayor de cuatrocientas viviendas e identificado con una denominación de común aceptación...” (artículo 54, numeral 1). Ya nos hemos referido a los barrios que requieren un “tratamiento especial”

La asamblea de pobladores para la creación del Comité de Barrio será convocada por un equipo promotor, utilizando carteles ubicados en distintos lugares del barrio, y la comunidad decidirá la forma de organización del Comité, “atendiendo a sus tradiciones y costumbres, siempre y cuando se inscriba en los principios constitucionales de democracia participativa y protagónica y demás parámetros legales sobre la materia” (artículo 56, numeral 2).

Según el artículo 54, numeral 4, la primera asamblea deberá contar con por lo menos el 50% más uno de los habitantes del barrio mayores de edad; si no se alcanzare, la segunda convocatoria tendrá como quórum de instalación el 30% de los pobladores del barrio. Nada dice la Ley acerca de los casos en los cuales no se alcance tampoco este último porcentaje. Para no forzar la Ley, pudiera considerarse que, de no alcanzarse el quórum en ninguna de las dos oportunidades, deberá iniciarse un nuevo proceso de convocatoria, exigiéndose entonces nuevamente el 50% para la primera convocatoria y el 30% para la segunda, lo que luce una solución muy engorrosa. La Ley debió establecer que en caso de que no alcanzarse el quórum en la segunda convocatoria, para la tercera convocatoria la comunidad se reunirá con las personas que asistan, sea cual fuere su número y se elegirá el Comité de Barrio. Todo esto está muy bien pero, otra vez pensando formalmente acerca de una situación de informalidad, con mucha frecuencia es difícil determinar a cuántas personas asciende la población del barrio y por eso la Ley ordena el levantamiento del censo para lo cual el Comité del Barrio deberá elaborar un registro inicial de propietarios y propietarias y poseedores y poseedoras de viviendas, edificaciones y bienhechurías (Artículo 53, numeral 7), con lo cual nos encontramos ante un círculo vicioso que la práctica deberá romper.

Además de las atribuciones de este Comité que hemos mencionado a lo largo de este estudio, el artículo 53 de la Ley lo configura como un organismo de apoyo a la comunidad para llevar a cabo la regularización de la tenencia, para lo cual organizará a la comunidad, ejecutará sus decisiones (numeral 3), propondrá las poligonales urbanas de los asentamiento (numeral 4), elaborará el registro inicial de parcelas y usos (numeral 6), certificará la información recaudada (numeral 8), elaborará el plan de ordenación urbano básico en coordinación con los órganos competentes (numeral 9), coordinará con la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana las acciones necesarias para lograr los fines de esta Ley (numeral 10), propondrá las áreas de usos reservados no modificables (numeral 11) (suponemos que se trata de las áreas de uso común y las áreas de expansión del barrio si las hubiere), mantendrá informada a la población del asentamiento (numeral 12) participará en la planificación y ejecución de planes y proyectos de transformación física del asentamiento de manera autogestionaria y cogestionarias (numeral 15).

III. CONCLUSIONES

1. Una de las características de esta Ley es el uso inadecuado de conceptos jurídicos. En este sentido, nos hemos referido en estos comentarios a la utilización de los términos tierras públicas y tierras privadas como si la naturaleza jurídica del titular de las mismas fuera quien califica su condición.

2. Otra característica de esta Ley que comentamos es su imprecisión, lo cual es especialmente grave en la regulación relativa al derecho que se transfiere y su falta de claridad dejará insatisfechos a los destinatarios de las normas, por las razones siguientes:

- En el caso de la ocupación de tierras públicas, los beneficiarios recibirán títulos de adjudicación que parecieran transmitir sólo los derechos de uso y goce, mas no el derecho de disposición, con lo cual no reciben la propiedad plena del terreno.

Por el contrario, en el caso de las tierras privadas, los ocupantes que reciben un certificado de posesión debe intentar una acción mero declarativa cuyo resultado será la declaratoria de propiedad, cuando sea procedente. Esta solución, es mas conveniente para este tipo de ocupante porque le permite obtener la propiedad sobre el terreno ocupado, pero dudamos que la mayoría de los ocupantes intenten las acciones correspondientes, porque se trata de una posibilidad que ya hoy existe y, que sepamos, casi no ha sido utilizada; sin embargo, debemos reconocer que a partir de esta Ley, la situación procesal de estos ocupantes se verá mejorada si los tribunales reconocen el valor probatorio de los certificados de posesión.

Sin embargo, esta solución crea una desigualdad entre los ocupantes que no será del agrado de quienes se encuentren en tierras públicas. Además puede traer confusiones en los casos en los que las tierras ocupadas pertenezcan al dominio privado de una persona pública: recibirán éstos títulos de adjudicación o certificados de posesión.

- Otra causa de insatisfacción, además de mucha confusión, es la negación de la propiedad individual que se ve sustituida por la propiedad colectiva -familiar o comunitaria- y la redacción poco clara de la Ley creará graves problemas de interpretación...

3. La poca claridad en la distribución de competencias también traerá problemas serios en la aplicación de esta Ley, así como el excesivo centralismo que se revela en diversas competencias atribuidas a la Comisión Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares.