

**LA RECUPERACION DE PLENO DERECHO DE BIENES
INMUEBLES, POR PARTE DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES,
POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LOS
ADJUDICATARIOS DE DICHOS INMUEBLES**

Manuel Peña López
*Abogado. Dirección de Consultoría Jurídica
del Ministerio Público*

I. INTRODUCCION

Han sido interpuestos por ante los diversos juzgados superiores de la República, con competencia en lo contencioso-administrativo, recursos de nulidad por ilegalidad de actos administrativos emanados de Concejos Municipales a propósito de la recuperación de pleno derecho de bienes inmuebles, por parte de las Municipalidades, alegándose como fundamento para ello presunto incumplimiento de los adjudicatarios de dichos inmuebles.

Antes de seguir adelante es necesario hacer una distinción de las situaciones que pueden presentarse: A) Cuando la recuperación de pleno derecho de los inmuebles dados en venta a los recurrentes, por presunto incumplimiento de las condiciones determinadas en el respectivo contrato; está consagrada expresamente en una norma legal vigente para la fecha de la celebración del contrato de compraventa; y B) cuando la reversión de pleno derecho no está permitida por cuanto no existe ningún texto legal vigente en la jurisdicción que contemple la extinción del contrato de compraventa por voluntad de una de las partes, sin estar los hechos judicialmente comprobados; estando tal situación prevista sólo convencionalmente.

II. SITUACION PREVISTA EN LA LEY

En el primer caso se trata de una situación que se ha previsto en el propio texto legal. Es decir, la propia Ley Orgánica del Poder Municipal de algunos Estados (por ejemplo la del Estado Nueva Esparta de fecha 26 de diciembre de 1968) permite la recuperación de pleno derecho de los terrenos dados en venta, cuando se produce incumplimiento por parte de los adjudicatarios de los mismos. Sin embargo, los recurrentes han alegado que la Municipalidad al declarar, mediante Resolución, recuperado de pleno derecho el terreno en cuestión, por presunto incumplimiento de las condiciones determinadas en el respectivo contrato, los están despojando ilegalmente del inmueble, ya que el Concejo se hace justicia por sí mismo.

Al respecto, se observa:

El artículo 32 de la Constitución Nacional establece:

“Artículo 32. 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.* También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la Ley, pero siempre se dejarán a salvo lo que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos” (subrayado del autor).

Igualmente, el ordinal 6º del artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Nueva Esparta, pongamos por caso, faculta a los Concejos Municipales de esa Entidad a enajenar sus terrenos, *"con la condición de que sea para fabricar casas o edificios en el término improrrogable de un año a contar de la enajenación, vencido el cual sin haberlo hecho, el Municipio recuperará el inmueble de pleno derecho, de conformidad con las Ordenanzas Municipales"* (subrayado del autor).

Es decir, los actores tienen que haber efectuado en el inmueble dado en venta la construcción que estaban obligados a realizar, y en el plazo previsto en el respectivo documento de compraventa, situación esta que debe quedar probada suficientemente en autos, mediante inspección ocular practicada al efecto o por cualquier otro medio probatorio. En caso contrario, es la Municipalidad la que puede solicitar una inspección ocular a los fines de constatar y hacer prueba de la no construcción de obra urbanística alguna en dicho terreno. Cuando la corporación edilicia logra probar la no construcción en el plazo previsto, se considera que la recuperación de pleno derecho del inmueble por parte del Concejo Municipal de que se trata, no es violatoria de norma legal alguna, al contrario, vencido el año sin haberse cumplido la condición para la cual solicitó y le fue asignado el terreno, y contenida en una disposición de la señalada Ley, la Municipalidad está en su derecho, y es más, obligada a revertir el inmueble para su patrimonio porque así lo permite la norma legal vigente para la fecha de celebración del mencionado contrato de compraventa.

Por ello, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ha sostenido en un caso similar, que "no se trata, pues, de un acto de poder realizado arbitrariamente por la Municipalidad para extinguir el derecho del adjudicatario, sino que esa extinción se ha producido en pleno derecho, por efecto de la Ley"; que además, "la Resolución recuperatoria constituye un acto administrativo de carácter meramente declarativo, no es una anulación, es una revocación que teniendo ejecutoriedad, puede ser ejecutada por la Administración Municipal por sí misma, ya que así lo contempla el propio texto legal"¹.

En razón de tales argumentos, el Supremo Tribunal de la República ha declarado sin lugar el recurso de nulidad contra actos administrativos emanados de Concejos Municipales, mediante los cuales se acordó rescindir unilateralmente contratos de compraventa de los referidos anteriormente, y donde se declaró asimismo recuperado de pleno derecho el inmueble objeto del contrato.

III. LA REVERSION DE PLENO DERECHO NO ESTA PREVISTA EN LA LEY

La segunda situación que se ha presentado por ante los órganos jurisdiccionales es cuando la recuperación de pleno derecho no está prevista expresamente en un texto legal vigente aplicable en la jurisdicción donde está situado el inmueble, que contemple la extinción del contrato por voluntad de una de las partes, habiéndose considerado sólo por convención de las partes. O dicho en otras palabras, ¿puede el Concejo Municipal rescindir unilateralmente de pleno derecho los contratos de adjudicación de inmuebles, sin necesidad de ocurrir a la vía judicial; o tan sólo la Municipalidad tiene el derecho y la acción para solicitar la nulidad ante el órgano jurisdiccional correspondiente?

Se ha sostenido que cuando una Municipalidad vende o enajena a un particular un inmueble no realiza un acto administrativo, ni tampoco celebra un contrato administrativo, sino simplemente efectúa una operación de compraventa de naturaleza civil; por tanto se ha insistido en que el Concejo Municipal no tiene facultad para

1. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 16 de noviembre de 1977.

rescindir unilateralmente un contrato de compraventa, ya que la resolución de contrato es un acto inherente y exclusivo de los órganos jurisdiccionales.

La situación planteada corresponde al campo de estudio de lo que se ha denominado la terminación de los contratos por voluntad de las partes.

Según lo establece el artículo 1.159 del Código Civil, "los contratos tienen fuerza de Ley entre las partes. No pueden revocarse sino por mutuo consentimiento o por las causas autorizadas por la Ley". Cuando un contrato se ha perfeccionado, en principio, una de las partes no puede darlo por terminado por su sola voluntad unilateral, a menos que la Ley lo autorice expresamente, como ocurre en el caso del mandato, de la sociedad por tiempo ilimitado, de la donación cuando se revoca por ingratitud del donatario o por superveniencia de hijos, en el contrato de trabajo pagándose las correspondientes indemnizaciones pautadas por la Ley y en el contrato de venta con pacto de retracto. Salvo estos casos permitidos por el legislador de manera específica, se requiere el mutuo disenso para terminar voluntariamente un contrato.

Como el contrato legalmente perfeccionado tiene fuerza de Ley entre las partes (artículo 1.159 del Código Civil), significa que su cumplimiento es obligatorio para ambas partes, porque de lo contrario incurrirán en la responsabilidad civil por incumplimiento. No debe olvidarse que la venta es un contrato bilateral, cuyo incumplimiento acarrea para las partes la posibilidad y el derecho de que se ejerza la acción resolutoria, contra quien incumplió, y el pago por parte de éste de la correspondiente indemnización por daños y perjuicios, tal como lo dispone el artículo 1.167 *ejusdem*: "en el contrato bilateral, si una de las partes no ejecuta su obligación, la otra puede a su elección reclamar judicialmente la ejecución del contrato o la resolución del mismo, con los daños y perjuicios en ambos casos si hubiere lugar a ello".

Ahora bien, una de las condiciones para que proceda la responsabilidad civil contractual está constituida por el incumplimiento culposo de una obligación derivada de un contrato. En el caso a que se refiere este estudio se trata de un contrato bilateral: la compraventa de un lote de terreno, con obligaciones para ambas partes. "El incumplimiento culposo consiste en la inejecución de una obligación derivada del contrato y puede ser total o parcial: total cuando la obligación no se ejecuta de manera alguna, y parcial cuando se ejecuta defectuosamente"².

En el caso de que el deudor de la obligación, es decir, el particular recurrente, se comprometa a construir en el terreno dado en venta en el término de un (1) año, por ejemplo, una edificación apta para el funcionamiento del negocio que pretende instalar o su residencia, no pudiendo, por lo tanto, destinar el terreno a fines diferentes sin la previa autorización del Concejo Municipal, es a este último al que le corresponde comprobar el presunto incumplimiento del contrato por parte del deudor (el actor). A pesar de que se ha establecido en el mismo documento de venta como cláusula penal que "el incumplimiento de esta disposición dará lugar a que el terreno, bienhechurías y construcciones en él existentes, reviertan *ipso-facto* al patrimonio municipal, sin contraprestación alguna...", es necesario observar que si el recurrente considera que ha cumplido satisfactoriamente la obligación de construir en el plazo estipulado, el Concejo Municipal deberá probar el incumplimiento deficiente o defectuoso del impugnante del acto administrativo (resolución) ante el Tribunal correspondiente por cuanto se trata de un contrato regido por el Código Civil, ya que los Concejos Municipales actúan en este caso como un particular.

Si según la corporación edilicia, en el terreno que ella trata de revertir al patrimonio municipal, no se ha construido edificación alguna, necesariamente se entra en el campo del proceso civil; y tiene que demostrar dentro de éste si efectivamente no se construyó en el plazo estipulado la edificación señalada en el respectivo contrato.

2. Eloy Maduro Luyando, "Curso de Obligaciones", *Derecho Civil III*. Caracas 1967, pp. 635 y siguientes.

Ahora bien, si el Concejo Municipal revoca en forma unilateral un contrato de compraventa sin tomar en cuenta la voluntad del comprador, basándose no en una expresa disposición legal, sino en la citada cláusula penal, de naturaleza contractual, se tiene que concluir en que al *surgir discrepancias entre las partes sólo el órgano jurisdiccional será competente para decidir mediante sentencia acerca del incumplimiento o no por parte del recurrente*; concretamente, si se ha construido la edificación dentro del plazo pactado, y si se está dando al terreno dado en venta un uso distinto al establecido en el contrato respectivo.

Y ello es así porque en la resolución convencional calificada, aquella en que las partes expresan las causas que pueden dar motivo a la resolución y califican la naturaleza y caracteres del incumplimiento, el juez deberá abstenerse de calificar el incumplimiento y se limitará a constatarlo y a *declarar la resolución consiguiente*. Y en la resolución de pleno derecho, que es aquella por la cual el contrato queda resuelto sin necesidad de la declaración judicial, la resolución puede ser legal o convencional. La resolución de pleno derecho es convencional, cuando así lo disponen las partes en el mismo texto del contrato, y aunque algunos sostienen que no es necesaria la intervención judicial para calificar el incumplimiento, sin embargo, la mayoría de los autores discrepa de esta posición y sostienen que sí debe actuar el órgano jurisdiccional, *sobre todo en los casos de desacuerdo de las partes para calificar ese incumplimiento*³.

Es necesario aclarar e insistir que se trata en el presente caso, de un acto unilateral realizado por un Concejo Municipal cualquiera, para extinguir el contrato y esa extinción que se pretende no se ha producido de pleno derecho, por efecto de la Ley, por cuanto no existe ningún texto legal vigente y aplicable en la jurisdicción que contemple la extinción del contrato por voluntad de una de las partes. La situación que se analiza es distinta; obsérvese que estudiamos el caso de que se estableció contractualmente, es decir, en forma convencional, en el documento de compraventa como cláusula penal, lo siguiente: "El incumplimiento de esta disposición dará lugar a que el terreno adquirido, bienhechurías y construcciones en él existentes revertan *ipso-facto* al patrimonio municipal, sin contraprestación alguna, ya que la misma se estableció como cláusula penal". Esta condición se puede considerar similar al denominado "pacto comisorio"⁴, el cual está expresamente prohibido en la legislación civil en materia hipotecaria al disponer, en cuanto al acreedor hipotecario, que "el acreedor no se hace propietario del inmueble hipotecado por la sola falta de pago en el término convenido. Cualquiera estipulación en contrario es nula" (artículo 1.878 del Código Civil vigente). En el caso examinado, el Concejo Municipal lo que trata en definitiva es de revertir la cosa objeto del contrato de compraventa. Se observa que en la hipoteca el acreedor hipotecario tiene una situación, o más bien, una posición privilegiada, un grado más importante que la que pueda tener el Concejo Municipal en la situación aquí planteada y, sin embargo, le está prohibido esta clase de pactos o estipulaciones, semejante a lo establecido en la mencionada cláusula penal. Además, la Municipalidad tendría en todo caso, una acción penal contra el particular recurrente, la que se traduce en caso de incumplimiento, en una obligación de pago de indemnización por daños y perjuicios, pero no se trata de una acción real sobre el inmueble vendido, ya que la cláusula penal es la compensación de los daños y perjuicios causados por la inejecución de la obligación principal (artículo 1.258 del Código Civil).

3. Eloy Maduro Luyando, *obra citada*, pp. 596 y 597.

4. Viene de "comiso" (del lat. *commissum*, confiscación). Decomiso y de comisorio (del lat. *commissorius*), obligatorio o válido por determinado tiempo. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Edición 1970.

IV. SITUACION ACTUAL

Por último, nos toca analizar ahora la situación que se presenta cuando el contrato de compraventa respectivo fue celebrado entre el particular y el Concejo Municipal, después de entrar en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal de fecha 18 de agosto de 1978. Si la venta del inmueble al particular recurrente se produjo en fecha posterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esta recuperación de pleno derecho por incumplimiento del adjudicatario, se lleva a cabo sin necesidad de intervención judicial. Ello está previsto en el artículo 106 de la referida Ley, al disponer:

“Artículo 106.—*Los terrenos originalmente ejidos que conforme al artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra.* En el contrato deberá señalarse, además del canon de arrendamiento el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la *notificación* que la Cámara haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. *La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.*

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Concejo, previa la comprobación correspondiente y mediante acuerdo de la Cámara *declarará resuelto de pleno derecho el contrato, sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.*

El acuerdo de la Cámara se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente”. (Subrayado del autor).

No obstante, cabe observar que en principio no se menciona en el artículo transcrito *la venta* del inmueble, sino que los terrenos “se adjudicarán inicialmente en *arrendamiento* con opción de compra”, y posteriormente se efectuará la venta propiamente dicha, una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno en cuestión.

En nuestra opinión con la redacción del citado artículo 106, se trató de corregir los errores cometidos anteriormente por los diferentes Concejos Municipales de la República y encontrarle, de esta manera, una solución legal, por lo demás justa, a la situación que se venía presentando antes de entrar en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal.