

§27. REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA A FAVOR DE LOS OCUPANTES ILEGALES DE TIERRA URBANA

Judith Rieber de Bentata

Profesora de la Universidad Central de Venezuela

I. INTRODUCCIÓN

La invasión de terrenos desocupados es un fenómeno que se observa en casi todos los países del mundo, aún cuando su ocurrencia es mayor en la medida en que menor es el grado de desarrollo económico de una sociedad, y tiene profundas incidencias dentro de ella.

En buena parte de los países latinoamericanos en general y en Venezuela en particular, desde los años 40 comenzó la migración hacia las ciudades más grandes, las cuales no estaban preparadas para recibir esa cantidad de personas y las autoridades competentes no tomaron medidas ni para detener la migración ni para recibir esa afluencia de personas.

Así los ranchos comenzaron a ocupar la “orilla” de lo que habían sido ciudades con estructura física diferenciada pero simple: centro y “orilla”. De esta manera fueron surgiendo los rancheríos que son el origen de lo que en Venezuela se ha dado en llamar barrios adultos o barrios establecidos, y que conforman la ciudad barrio: una ciudad dentro de otra, la cual ya han traspasado los límites de esa “orilla” para adentrarse en el corazón de las ciudades.

De esta manera, dada la negligencia de las autoridades en evitar esta “invasión”, bien impidiendo que ello se diera, o bien ejecutando una adecuada política de vivienda, quienes vinieron a vivir en las ciudades tuvieron que resolver sus problemas a como diere lugar y por sus propios medios, las más de las veces sin recursos económicos. Todo ello se vio aunado a la complacencia política y la indiferencia de las autoridades a las cuales correspondía tomar medidas, y llevó a la ocupación de terrenos cuya propiedad desconocían los invasores y, a veces, repitiendo la situación de los lugares de donde venían, ni siquiera tenían en mente que se trataba de terrenos ajenos, públicos o privados, y tampoco les importaba mucho.

Así, debemos tener presente que, con frecuencia, los ocupantes de terrenos ajenos no se plantean el problema de la titularidad de la tierra que invaden, porque generalmente vienen de zonas del país donde tal conducta es habitual. Es el caso, por ejemplo, de los indios venezolanos, quienes consideran que la propiedad de la tierra viene dada por el trabajo que se realiza en ella: una vez que se deja de trabajar se pierde la propiedad y se adquiere aquella tierra que se pasa a ocupar. Ambas cosas ocurren sin que ni siquiera se planteen la necesidad de disponer de un título formal.

También en Venezuela, personas de poca educación en el interior del país se limitan a ocupar terrenos que le son necesarios, bien para vivir o bien para sembrar, conducta que traen a las ciudades cuando emigran.

Es el mismo caso de muchas partes de África donde la posesión basada en reglas de costumbre es lo habitual, al igual que sucede en algunos países del Cercano Oriente donde los sistemas islámicos de tenencia de la tierra han llevado al surgimiento de formas de apropiación que dependen de las condiciones sociales, culturales y climáticas, sin poner mayor cuidado en la situación jurídica de los terrenos.

Otro caso es el de la Ley Otomana de la Tierra de 1858 aún vigente, según la cual cualquier persona puede ocupar terrenos públicos vacíos siempre que los utilice para cultivo o para vivienda.

Estos sistemas, basados en la costumbre o la religión, han desarrollado formas diversas de relación de las personas con los terrenos sobre los cuales construyen sus casas, los cuales se mantienen vigentes en las áreas rurales de muchos países.

De esta manera, personas que han vivido bajo regímenes como los antes mencionados y otros similares, al llegar a las zonas urbanas no se plantean la improcedencia legal de ocupar terrenos cuyos propietarios desconocen¹.

Estas circunstancias llevan a que, independientemente de que los terrenos sean de propiedad privada o pública, -nacional estatal o municipal- progresivamente se han ido desarrollando ciudades paralelas, en el sentido de que se tratan de áreas habitadas que se rigen por sus propias normas -jurídicas, de convivencia, de construcción- y que han llevado a los barrios a ser lo que son hoy día.

Esta situación evidencia grandes desigualdades, odiosas e injustas, dadas las muy precarias condiciones en las que con frecuencia se vive en los barrios, con servicios deficientes o inexistentes, y donde buena parte de sus habitantes se encuentran fuera de la economía formal, con gran número de niños que no van a la escuela. Es más, es común el caso de personas que viven en los barrios sin salir nunca de ellos y que no conocen la ciudad que tienen físicamente a su lado.

Las causas de esta situación son diversas, pero ha sido determinante la negligencia de las autoridades antes mencionada, que ante una situación como ésta han sido indiferentes, dejando que el problema creciera hasta llegar a la situación que hoy día se observa en casi todas las ciudades grandes y medianas del mundo.

De esta manera, aún cuando nos resulte inimaginable, países como Austria,² han debido enfrentarse a un problema de renovación de inmuebles alquilados que permanecieron ocupados a pesar de estar ya vencidos los contratos de arrendamiento, operación que ha incluido la rehabilitación física del área donde se encuentran.

Se trata de inmuebles que se encontraban en estado deplorable y que fueron arrendados a inmigrantes de muy bajos recursos, en áreas con complejidades derivadas de problemas sociales y económicos, que carecían de infraestructura adecuada, en un ambiente contaminado y con otros fenómenos derivados de los anteriores. Terminaron siendo viviendas iguales a las que se encuentran en todas las ciudades del mundo, con los mismos problemas que aquéllos de los barrios de los países subdesarrollados, en este caso derivados de una incontrolable inmigración ilegal.

1 Ejemplos tomados de PAYNE, Geoffrey, *Improving tenure security for the urban poor*, editor Land, Rights & Innovations, Published by ITDG Publishing London, Printed by Bell & Bain Limited, Glasgow 2002, p. 4

2 Renovación Urbana sostenible en Viena (Austria). Buenas prácticas del concurso Habitat II. Editado a partir de una versión inglesa, traducido por Arantza ALVAREZ ZABALA. Patrocinado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento de España.

La transferencia de derechos sobre los mencionados inmuebles y su rehabilitación, se llevó a cabo mediante un procedimiento que llaman de “renovación urbana suave”, regida su ejecución por los siguientes principios: priorizar el criterio social, evitar la segregación social y el clasismo, fomentar el cambio forzado de propiedad a favor de los ocupantes y hacer posible la rehabilitación de la vivienda y del entorno.

En Venezuela, el tema de la situación jurídica y urbanística de los barrios solo recientemente ha recibido atención de los estudiosos y de las autoridades. Prueba de esto es, además de la evidencia que representan estas zonas invadidas, que el primer estudio jurídico sobre el tema que nos ocupa en Venezuela es de 1979, elaborado por Rogelio Pérez Perdomo y Pedro Nikken³. Incluso, hasta hace relativamente poco tiempo, en los planos de las ciudades venezolanas, las zonas de barrios aparecían señaladas como zonas verdes; sólo recientemente han comenzado a aparecer como zonas de barrios.

Pareciera que las autoridades responsables del asunto hubieran pensado que si obvian ocuparse del problema, éste desaparecería. Han dejado de lado la elaboración y ejecución de una adecuada política de ordenación urbanística de los barrios y de construcción de viviendas, las cuales, vistas con todo el dramatismo que ello trae consigo, supone humanizar la vida de seres humanos. Evidentemente, ello debe incluir una adecuada política de construcción de viviendas en la medida del crecimiento de la población, para evitar que se resuelva el problema por un lado, pero siga surgiendo por el otro.

En nuestro país, inicialmente la atención que se dio a los barrios se limitaba al fachadismo, bien sea pintando todas las casa del mismo color, o con colores estridentes para que fuera mas “gracioso” a los ojos de quienes las ven desde lejos, pero que no cambiaban a fondo la calidad de vida de sus habitantes.

II. DERECHO A LA VIVIENDA

La Constitución venezolana consagra el derecho a la vivienda de la siguiente manera:

Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios públicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Es así como el artículo transcrito no solo consagra el derecho a la vivienda, sino que debe tratarse de una “vivienda segura, cómoda, higiénica, con servicios públicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias”.

Para lograr estos objetivos constitucionales, resulta indispensable acompañar la transferencia de derechos de la habilitación física del entorno.

³ PÉREZ PERDOMO, Rogelio y NIKKEN, Pedro, *Tenencia de la tierra en los barrios: Regularización*, Publicado por la Fundación de la Vivienda Popular, Caracas, Venezuela; *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*, Universidad Central de Venezuela-Fondo de Cultura Económica, Caracas, 1979.

En efecto, el objetivo último de los procesos de regularización de la tenencia de los terrenos urbanos no es solamente transferir derechos a los ocupantes, sino darles una vivienda digna. Nada logramos, por ejemplo, con transferir a los ocupantes derechos sobre terrenos inestables que, a la primera lluvia pueden deslizarse y desaparecer la vivienda. Es necesario que los terrenos que se transfieran estén ubicados en áreas que dispongan de los servicios mínimos, para que realmente tenga sentido para estas personas el considerarse titulares de dichos terrenos y esforzarse por mantener las viviendas que ocupan y su entorno recuperado mediante una rehabilitación física que responda a las necesidades elementales de sus habitantes.

Pero además, el otorgamiento de títulos contentivos de derechos sobre los terrenos urbanos tiene la virtud de dar a sus titulares capacidad crediticia, porque disponen de títulos útiles para servir de garantía a la solicitud de créditos bancarios, especialmente a los microcréditos. Siendo así, al estar ubicado el terreno en una zona con servicios públicos y un entorno adecuado, su valor aumenta y con ello la cantidad que puede ser pedida en préstamo.

Por su parte, las Naciones Unidas ha incluido el derecho a la vivienda dentro de la categoría de los derechos humanos, y la Constitución venezolana lo ha consagrado en el Capítulo “De los derechos sociales y de las familias”, en su artículo 82 antes transcrito.

De la lectura del texto constitucional venezolano podemos considerar que surge para “toda persona” el derecho de tener una vivienda con características que incluyen, entre otras, la disponibilidad de los servicios públicos que la Constitución llama esenciales.

Por otra parte, están obligados a hacer efectivo este derecho tanto el Estado “en todos sus ámbitos” como los particulares, pero es más claro respecto de las obligaciones del primero al establecer expresamente que éste “dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas”.

III. SOLUCIONES QUE PODEMOS APORTAR. TRANSFERENCIA DE DERECHOS Y HABILITACIÓN FÍSICA

Hay una primera disyuntiva: dejamos las cosas como están o buscamos una solución.

Tomar la primera opción haría que las circunstancias actuales se agravaran y se dieran consecuencias sociales, económicas y políticas impredecibles. Por esta razón, lo lógico y lo deseable es tratar de resolver el problema.

Siendo así, cuál es la vía que debemos seguir para encontrar esta solución?

Otra vez tenemos dos opciones iniciales: desalojar a los ocupantes ilegales, incluso por la fuerza como será necesario en muchos casos, o regularizar la tenencia de la tierra urbana.

En realidad, no se trata de mecanismos excluyentes, porque en algunos casos será posible desalojar ofreciendo alguna alternativa y en otros será ineludible el desalojo, sobre todo cuando se trata de zonas de alto riesgo, sin olvidar que con ello se rompe todo un tejido humano que va creciendo a lo largo del tiempo, lo que puede generar reacciones adversas.

Pero no podemos dejar de lado la regularización de la tenencia de la tierra, tema central de este trabajo, ya que por sí sola no es suficiente. Es necesaria la habilitación física del barrio para dar una mejor calidad de vida.

Ello es así por diversas razones. No se trata solamente de que los ocupantes de los barrios tengan un papel que les dé un derecho sobre un trozo de tierra. De lo que sí se trata es de dar a estas personas una vida mejor, con todo lo que esto supone, y para ello es necesario no solo que sean titulares de la vivienda, sino que además ésta se encuentre en un lugar en el que se disponga, por lo menos, de los servicios mínimos y de un ambiente sano, para lo cual se hace necesaria la habilitación física del entorno.

Esto tiene la ventaja adicional de crear una sensación de pertenencia en los nuevos titulares de derechos y el deseo de defender lo que han obtenido, y esto contribuye, no solo al mejoramiento de la calidad de vida como pretende la norma constitucional y al mantenimiento de las viviendas y del entorno, sino a la protección del barrio, ya que la experiencia nos demuestra que, en estos casos, son los ocupantes los primeros en proteger el barrio y evitar las nuevas invasiones que desmejoran la calidad del ambiente y de los servicios.

Además, hay otro elemento que no podemos dejar de lado. Es necesario que la habilitación incluya la inserción del barrio dentro del entramado urbano, para que deje de ser un enclave dentro de la ciudad y se incorpore a ella. Esto redundará en el mejoramiento de sus condiciones socio-políticas de ciudadanía de los habitantes del barrio, ya que se sentirán parte de la ciudad.

La norma constitucional venezolana antes transcrita recoge la relación entre el derecho a la vivienda y habilitación física, porque no se limita a establecer el derecho a la vivienda, al cual nos referiremos mas adelante, sino que además impone una serie de características que deben respetar dichas viviendas.

Una posibilidad es la de comenzar por la transferencia de derechos, y la habilitación física vendrá posteriormente, gracias a la presión que los nuevos propietarios ejercerán sobre las autoridades municipales. Esto no es necesariamente cierto, como lo ha demostrado la experiencia llevada a cabo en el Municipio Libertador de Caracas, así como en la experiencia peruana que veremos a continuación y algunas experiencias en El Salvador, por solo citar algunas.

Por el contrario, otra posibilidad es iniciar con el proceso de habilitación física, porque ello estimulará a los ocupantes a apoyar la transferencia de derechos.

La tercera posibilidad, la cual compartimos, es llevar a cabo ambos procesos paralelamente: transferencia y habilitación, conjuntamente, con lo cual habrá un interés doble de los ocupantes en la realización del proceso de transferencia y en la habilitación.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DEL OCUPANTE CON LA TIERRA EN LAS ZONAS URBANAS. LA VIVIENDA COMO DERECHO

Resulta ahora importante analizar la naturaleza jurídica de la relación del ocupante de la tierra en zonas urbanas, para luego revisar qué tipo de derechos pueden transferirse.

En los países pertenecientes al sistema de Derecho Civil como el nuestro, desde el punto de vista jurídico, la relación del ocupante con la tierra en las zonas urbanas se limita a una relación de hecho que, puede llegar a convertirse en relación de derecho sólo

si se dan los supuestos que establece el Código Civil para que opere la prescripción, para lo cual, dados estos supuestos, deberá intentarse una acción mero declarativa de prescripción, para convertir esta situación de hecho en una situación de derecho, en este caso, en un derecho de propiedad.

Pero mientras eso no sucede, y no sucede en la mayor parte de los casos, debemos plantearnos cuál es la situación jurídica de quienes habitan en estos terrenos ocupados.

Otra vez desde el punto de vista de los países de Derecho Civil, el principio es que, mientras no haya la declaración de un juez, el ocupante no tiene derecho formal alguno sobre la tierra, aún cuando si puede tenerlo sobre las bienhechurías construidas sobre ésta, aplicando las normas que regulan la construcción sobre terreno ajeno contenidas en el Código Civil venezolano en su artículo 557.

Ahora bien, ello no implica que tal situación constituya un dato de la realidad que el Derecho deba admitir sin remedio, pero establecer relaciones distintas no es fácil porque en la práctica en estos asentamientos irregulares se presentan innumerables formas de relación, que constituyen un elenco interminable de casos en los cuales puede suceder que coincidan, por ejemplo, varios ocupantes sobre un mismo terreno, quienes son titulares de derechos de diverso contenido y de distinta naturaleza y categoría; puede tratarse de un ocupante que construye unas bienhechurías en terreno ajeno que le es arrendado por un tercero, que luego son vendidas a otro tercero, quien a su vez arrienda parte de dicha construcción y ocupa la otra y el arrendatario puede a su vez subarrendar todo o parte de la porción arrendada. Otro ejemplo: puede existir una servidumbre de paso de hecho, como se da cuando para ingresar a una casa es necesario atravesar otra, o cuando varias casas tienen un acceso subterráneo común ubicado en un terreno que tampoco les pertenece, situación que también se da. Otro caso es la construcción de una casa sobre pilotes en una ladera, y un tercero construye en el hueco que los pilotes dejan en la parte inferior de la casa. Y éstos son los casos más sencillos; hay muchos otros que no encontrarían cabida en las formas jurídicas del Derecho formal

Cuando se trata de una relación informal entre el ocupante y el terreno solo podemos considerar que la tenencia es la manera fáctica como se relaciona el ocupante con la tierra, mientras que documentos de las Naciones Unidas requieren de un elemento formal que a veces se da y a veces no, el cual se acerca mucho al concepto de propiedad formal. Es así como documentos de las Naciones Unidas requieren de una tenencia segura (*secure tenure*), la cual definen como una relación entre una persona o grupo de personas con un terreno y unas bienhechurías construidas en él, reguladas por un marco legal y administrativo⁴.

Nótese que el criterio que presenta el documento de las Naciones Unidas citado tiene un calificativo fundamental en relación con la simple ocupación de la tierra: se trata de una tenencia segura, en el sentido de que está protegida por el Derecho y puede ser defendida ante los tribunales, aún cuando puede ser afectada de diferentes manera, dependiendo del marco legal, cultural, normativo y, en cierta medida, de las preferencias individuales.

4 United Nations Center for Human Settlements: Role of local authorities, other partners relevant United Nations organizations and agencies in the review and appraisal processes. HS/C/PC.1/CRP.8; 29 March 2000, p. 3: "...an agreement involving an individual or group to land and residential property, which is governed and regulated by a legal and administrative framework".

Dentro de este mismo razonamiento, el calificativo de segura que contiene el documento de las Naciones Unidas que comentamos, trae consigo una protección contra la posibilidad de ser desalojado en contra de la voluntad del ocupante, salvo casos excepcionales como el encontrarse en una zona de alto riesgo, pero siempre previo procedimiento legal.⁵ Habría que agregar una posibilidad que se aplica a todo tipo de derechos, incluso al de propiedad, que es la expropiación por causas de utilidad pública, la cual puede darse incluso cuando se trata de derechos distintos al derecho de propiedad.

Cabe preguntarse entonces cuáles otros derechos amparan al ocupante además del de permanencia. Sin duda tiene la potestad de usar y gozar del terreno y las bienhechurías en cuestión; ahora, tendrá también derecho a disponer de las mismas? Si la respuesta es afirmativa, como consideramos, nos encontramos ante una situación jurídica que se acerca bastante al derecho de propiedad salvo en su origen: en la ocupación la relación con la tierra surge en una situación de hecho, mientras que en la propiedad nos encontramos ante una situación de derecho que se origina en un acto jurídico.

Por otra parte, generalmente se consiguen en un mismo país, e incluso en un mismo barrio, sistemas de tenencia diversos, en ocasiones con sutiles diferencias que sólo pueden ser apreciadas por quienes viven esas situaciones.

Visto todo lo anterior, cabe ahora determinar la naturaleza jurídica de los derechos que se otorgarán a los ocupantes de los terrenos urbanos: es la transferencia de propiedad la única solución? o existen otras posibilidades?

1. Transferencia de derecho de propiedad sobre terrenos urbanos ocupados

A. Hernando de Soto y la experiencia peruana

Es muy interesante la visión que tienen autores como Hernando de Soto⁶ sobre el tema que nos ocupa, quien centra su planteamiento alrededor de la transferencia del derecho de propiedad a los ocupantes de terrenos urbanos.

Basado en este criterio, en el Perú se ha hecho una muy importante reforma del sistema registral, mediante la Ley del Registro de la Propiedad Predial,⁷ modificada en 1988 con el nombre de Registro de la Propiedad Predial Urbana⁸, separado del Registro de la Propiedad Inmueble. Por otra parte, mediante la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, la cual crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como “organismo rector y máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto” (Artículo 2), para lo cual “identificará y reconocerá las diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos que requieran de la formalización de la propiedad a favor de sus ocupantes” (Artículo 3. a.1)

5 United Nations, *loc. cit.*, p. 4

6 DE SOTO, Hernando, *El misterio del capital*, Empresa Editora El Comercio, S.A., Lima, Perú, año 2000.

7 Perú: Ley de Promoción del acceso a la propiedad formal, 28 de diciembre de 1998.

8 KAGAWA, Ayazo and TURKSTRA, Jan, *The process of urban land tenure formalization in Perú*, en Land, Rights & Innovations, Ed. Geoffrey Payne antes citado, pp. 57 a 75. Esta Ley fue modificada en 1988 por la Ley 27046 Complementaria de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal.

De la lectura de este artículo y del resto de la ley se evidencia que la misma establece como objetivo último el otorgamiento del derecho de propiedad sobre la tierra ocupada; ni siquiera se plantea la posibilidad de otorgamiento de otros derechos distintos.

Establece la misma Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, que la COFOPRI podrá declarar la prescripción adquisitiva y regular el tracto sucesivo mediante procedimientos y declaraciones masivos” (Artículo 3.a.2.5.) De la redacción de este artículo se evidencia que la COFOPRI, que es un órgano administrativo, tiene competencias jurisdiccionales al tener capacidad para declarar la prescripción, lo cual elimina uno de los mayores obstáculos a la regularización de la tenencia de la tierra mediante el otorgamiento del derecho de propiedad de los terrenos urbanos ocupados. Sin embargo, debemos ser cuidadosos y, en su caso, regular debidamente una norma como ésta, porque no tiene mucho sentido que, por querer resolver la cuestión de la propiedad de las tierras urbanas ocupadas, creemos un caos en el derecho de propiedad consagrado en todas las Constituciones.

Además, siempre según la Ley que analizamos, la COFOPRI asume la titularidad de los terrenos estatales, fiscales y municipales ocupados por pobladores de cualquier modalidad de posesión, ocupación o titularidad (Artículo 12). Al respecto cabe destacar que el legislador peruano asumió abiertamente no solo la centralización de las competencias en cabeza del Poder Nacional, sino que además sería interesante saber cómo habrán resuelto las autoridades legislativas o las judiciales peruanas, según haya sido el caso, esta privación de la titularidad sobre los terrenos ocupados pertenecientes a autoridades distintas a las nacionales. Ciertamente todas son de carácter público, pero a fin de cuentas son personas jurídicas distintas entre sí, cada una con su respectivo patrimonio que, desde el punto de vista jurídico queda disminuido al ser privado de la titularidad de los terrenos ocupados que pasarán al patrimonio de la COFOPRI, para su posterior transferencia a los ocupantes.

Por último, la Ley que analizamos establece además un Sistema Arbitral Especial de la Propiedad para la solución de conflictos que se presenten con motivo de la aplicación de la Ley que analizamos. (Artículo 16).

Resulta muy interesante el Reglamento de Inscripciones del Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares⁹, el cual considera registrables, entre otros, el derecho de posesión de lotes de terreno y la propiedad de la edificación sobre los mismos, además del derecho de posesión de lotes no construidos (artículo 27, 1 b) y 1 c), lo cual es un avance importante en la materia, porque introduce un cambio fundamental en el régimen registral, ya que la prueba de los derechos que pudieren ostentar los ocupantes de la tierra urbana a los fines de solicitar se declare la prescripción es uno de los mayores obstáculos que presenta la regularización de los mismos.

Mediante la reforma antes mencionada, en el Perú se creó un Registro de la Propiedad Predial Urbana al cual nos hemos referido, que contiene los títulos que surgen de la regularización de la tenencia de los terrenos urbanos, separado del Registro de la Propiedad Inmobiliaria que es el registro general de la propiedad, con un régimen especial el primero.

⁹ Perú: Reglamento de Inscripciones en el Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 001- 90-VC del 18 de enero de 1990.

Sin embargo, hoy día se considera que es insostenible la existencia de registros inmobiliarios paralelos, por lo que deben ser unidos¹⁰, lo cual no parece sencillo, porque cada uno de ellos ha nacido bajo regulaciones muy distintas.

Al analizar las normas contenidas en las leyes peruanas examinadas se evidencia que, si queremos en Venezuela un sistema registral similar al peruano que permita formalizar la situación de hecho en la que se encuentran las viviendas de los barrios y las personas que las ocupan de manera más o menos expedita, se hace necesario establecer un régimen legal más ágil que el actual, para lo cual, evidentemente, es necesaria una ley formal, a lo cual nos referiremos en el siguiente punto de este estudio, bien que modifique la regulación actual y establezca un adecuado sistema de registro para dar a todo el sistema registral seguridad y confianza, o bien como en el Perú, donde se estableció un registro especial para los terrenos urbanos ocupados.

La posición de Hernando de Soto tiene un fundamento irrefutable. Considera este autor que el derecho de propiedad sobre el terreno permite a su titular entrar en el mercado crediticio, lo que a su vez tiene una importante consecuencia en la seguridad económica de los involucrados e incide de manera importante en el desarrollo del país. Este es el criterio alrededor del cual gira su libro *Los Misterios del Capital* antes citado.

B. Qué ha sucedido en Bolivia?¹¹

En Bolivia ha resultado difícil plantear a los ocupantes de terrenos urbanos la transferencia de derechos distintos al de propiedad, debido a razones culturales, tales como la convicción de que sólo el derecho de propiedad es debidamente protegido por la ley, y es el único que garantiza a los ocupantes que no serán desalojados de los terrenos que ocupan.

Sin embargo, registrar la propiedad transferida resultaba imposible en la gran mayoría de casos, dado que la gran mayoría de las viviendas construidas sobre terrenos urbanos ocupados no respondían a las normas municipales de construcción. Para resolver este escollo, excepcionalmente se permitió el registro de títulos sobre dicho terreno aún cuando las construcciones no cumplieran con tales normas, siempre que hubieran sido construidas antes de la fecha de iniciación del programa.

2. Opciones alternativas

Por diversas razones, con frecuencia resulta bastante difícil lograr la transferencia de la propiedad de tierras urbanas ocupadas, y otras veces no resulta aconsejable. Por esta razón es interesante examinar qué mecanismos se han utilizado para paliar este inconveniente.

10 KAGAWA, Ayazo and TURKSTRA, Jan, *loc.cit.*, p. 69

11 FARFAN ESPINOZA, Fabián, *Bolivia's land tenure experience in Land, rights & innovation* antes citado, p.181 ss.

A. Otra vez Bolivia

Aún cuando no supone la transferencia de un derecho con vocación de permanencia, para resolver el problema de la falta de vivienda de las clases más pobres, se utilizaron en Bolivia también otros contratos tales como el contrato anticrético o de anticresis el cual, no correspondiendo exactamente con el contrato del mismo nombre contenido en los artículos 1855 y siguientes del Código Civil venezolano, consiste en un acuerdo entre dos partes en las que una de ellas, el propietario del inmueble recibe una cantidad de dinero por permitir a la otra parte el uso del mismo por un período de tiempo determinado, concluido el cual el propietario recupera el inmueble y el ocupante recupera su dinero, incluyéndose además otras obligaciones y derechos. Si bien este contrato no resuelve el problema de la transferencia permanente de un derecho en cabeza del ocupante, sí contribuye a aportar soluciones a los problemas de carestía de viviendas, porque, al menos en la experiencia boliviana, ha demostrado que la utilización de este tipo de contratos ha permitido a personas de bajos recursos reunir dinero durante la vigencia de la anticresis, para luego adquirir una vivienda, sin verse en la necesidad de vivir en condiciones paupérrimas mientras lo logran.¹²

B. Brasil¹³

También Brasil, seguramente por razones similares a las existentes en Venezuela y en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, tiene iguales problemas de ocupación ilegal de tierras urbanas, con consecuencias parecidas a las de los demás países latinoamericanos.

Y también al igual que en otros países latinoamericanos, a pesar de otras figuras consagradas en el Código Civil brasileño, tales como los contratos de enfiteusis, habitación y contrato de uso, que también encontramos en el Código Civil Venezolano, el criterio generalizado es que sólo la transferencia de derechos de propiedad dan garantía de no ser desalojado de la tierra que se ocupa. Este criterio es mantenido tanto por los ocupantes como por las autoridades públicas, y por organizaciones privadas que apoyan estos procesos.

Pero esto no ha impedido el surgimiento de nuevas formas jurídicas para resolver los problemas, como las concesiones de un derecho real de uso¹⁴ en terrenos del dominio privado de personas públicas, figuras ampliamente utilizadas, inicialmente, en Porto Alegre y Recife.

Una de las características más importantes de esta figura es que el derecho que se concede es un derecho real de uso de un bien del dominio privado perteneciente a una persona pública, el cual es registrable y oponible a terceros, sin que implique transferencia de la propiedad. No se trata de un simple permiso que otorga un derecho precario revocable discrecionalmente por la autoridad pública, sino una concesión sólo revocable en casos extremos que deben ser expresamente establecidos.

12 FARFRÁN ESPINOSA, Fabián, *loc. cit.*

13 FERNANDES, Edesio, *Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil*, en Land, rights & innovations, *cit, supra*. pp. 209 ss.

14 FERNANDES, Edesio, *loc. cit.*, pp. 215 ss.

En algunos municipios, se trata de derechos que pueden ser transferidos a los herederos y que pueden ser cedidos por actos entre vivos bajo ciertas condiciones contenidas en el contrato, y usados como garantía bancaria, especialmente para obtener microcréditos.

Estos lineamientos generales han sido tratados de manera diversa por los municipios que los han adoptado. Uno de los elementos que más ha variado es la posibilidad de ser transferidos por actos entre vivos: algunos municipios han prohibido tal transferencia, mientras que otros lo sujetan a una serie de condiciones más o menos estrictas según los casos.

Otro punto importante es la duración del contrato, respecto del cual también ha habido variación entre los distintos municipios, oscilando entre cinco y cincuenta años. Evidentemente mientras más largo el período de vigencia mayor seguridad tiene el concesionario y aumenta la posibilidad de ser aceptado por los bancos como garantía

Tratándose de una fórmula novedosa, su diseño -legislativo o contractual- debe ser muy preciso en el establecimiento de cláusulas que garanticen los derechos que se crean a favor de los ocupantes y su utilización deberá estar precedida por intensas campañas educativas que expliquen sus bondades.

Este tipo de contratos tiene varias ventajas. En cuanto al concesionario, éste adquiere el derecho ocupar legalmente un terreno urbano del dominio privado de una persona pública, mecanismo que legaliza su situación mediante el otorgamiento de un derecho real derivado de la concesión, con una vigencia más o menos larga según la decisión de la autoridad concedente, con la seguridad que da el registro del derecho real derivado de la concesión, el cual será oponible a terceros y también a la autoridad pública que no podrá desalojarlo sino por las causas taxativamente establecidas con anterioridad.

Para la Administración titular del derecho sobre el terreno invadido, esta fórmula tiene la ventaja de no desprenderse del mismo, lo que le permite mantener el control acerca de la disponibilidad del bien según se decida, para asegurar que el otorgamiento de este tipo de contratos no dé origen a abusos por parte de personas inescrupulosas que convierten el asunto en un negocio y venden los terrenos transferidos para invadir otros, donde pretenden que se repita la operación.

Un tema interesante es la posibilidad de que tales concesiones se otorguen, no a una persona individual, sino a una comunidad, la cual tendría a su cargo, a través una Junta de Vecinos, la administración de los terrenos recibidos, incluyendo las áreas públicas de cuyo mantenimiento se responsabilizaría, y las cuales, según nuestro criterio antes expuesto, habrá sido objeto de un proceso de habilitación física. En este caso la ventaja viene dada por el control que la misma comunidad ejerce en el uso de los terrenos públicos concedidos, incluyendo la conservación de las áreas públicas.

Analizada esta figura en relación con bienes del dominio privado de personas públicas, queda ahora por examinar si esta figura puede ser aplicada a bienes del dominio público mediante una concesión de uso, la cual evidentemente otorgaría un derecho excluyente de terceros.

Desde un comienzo resulta difícil admitir esta posibilidad, dada la naturaleza misma de dichos bienes. Recuérdese que, al menos según nuestro Código Civil, y ello es similar en casi todos los regímenes de bienes públicos, son bienes del dominio público “los caminos, lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes”. De estos bienes, algunos son de uso público y otros de uso privativo de las personas públicas a las cuales pertenecen.

La naturaleza de estos bienes del dominio público de uso público no admite la posibilidad de su uso privativo por parte de un particular, salvo algunos casos en los cuales ello no perturba su utilización pública como, por ejemplo, la utilización de las aceras para establecer pequeños comercios, previa obtención de una concesión de uso de un bien del dominio público, pero la cual otorga un derecho mucho más precario que el que hemos analizado en el caso brasileño de la concesión de un derecho real de uso.

El planteamiento anterior nos lleva a considerar que los bienes del dominio público no son susceptibles de la concesión de un derecho real de uso a la cual nos hemos referido, sobre todo por ser bienes fuera de comercio cuya naturaleza y función a la cual están destinados impide su uso exclusivo por un particular.

V. EN VENEZUELA ES NECESARIA UNA LEY?

En la normativa venezolana vigente no existe una ley que desarrolle la norma constitucional que consagra el derecho a la vivienda, y con ello la transferencia de titularidad de los terrenos ocupados. Sí existen diversas leyes aplicables a la materia, pero no constituyen un todo orgánico.

Ahora bien, podemos acaso afirmar que requerimos tal ley? Debemos tener presente que cuando se piensa en redactar una ley, lo primero que debemos preguntarnos es si es necesaria esa ley, para luego determinar si la ley que hemos redactado permite resolver los problemas que se plantean, o los mismos pueden ser resueltos mediante actos normativos de menor rango.

Esto nos lleva a revisar algunas materias que consideramos requieren ser reguladas por normas de rango legal para cimentar una adecuada acción del Estado. Veamos.

1. Política nacional de transferencia de derechos y de habilitación física de barrios

Para revertir la situación que presentan los barrios, es necesario el establecimiento de principios generales que guíen la actuación de las autoridades públicas sobre la materia, para ordenarlas coherentemente, aún aceptando las diferencias que existen de un barrio a otro.

Es cierto que en nuestro país, desde un punto de vista teórico, es posible la transferencia de derechos sobre tierras urbanas ocupadas, bien que su titular sea una persona pública o privada, si se dan algunas condiciones: entre ellas la identificación clara e inequívoca del propietario de los derechos a transferir, lo cual no siempre es fácil.

Sin embargo, es necesario establecer lineamientos generales que guíen la actuación de los diversos organismos involucrados pertenecientes a distintos niveles de poder, y la necesaria coordinación entre ellos, entre otros aspectos de la política que deberá aplicarse. Debe además incluirse la relación entre la política de vivienda y la transferencia de derechos sobre terrenos ocupados para que no resurjan nuevas invasiones una vez transferidos los derechos sobre las actuales ocupaciones; además es conveniente plantearse la gratuidad u onerosidad de dichas transferencias y sus posibles modalidades, debe decidirse lo referente a la necesaria relación entre transferencia de derechos y habilitación física para establecer una posición aplicable a todo el país, debe determinarse además el origen de los fondos que financiarán esta actuación pública.

Una materia que consideramos de gran interés dentro de la política de transferencia de la tierra urbana y la habilitación física es la consagración legal de la participación de la comunidad en la toma de las diversas decisiones requeridas para llevar a cabo ambos procesos, para asegurar que las soluciones que se aplican están realmente orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad y no son soluciones teóricas diseñadas por alguna persona desde su escritorio sin conocer la situación en cada caso.

Esta participación de la comunidad debe ser apoyada por la autoridad competente y debe además diseñarse importantes mecanismos de formación de dirigentes vecinales para que la misma sea productiva.

2. Derecho a la transferencia de un título sobre la tierra ocupada

Ciertamente la ocupación de terrenos ajenos no es una forma consagrada por la ley para adquirir derechos sobre ellos, pero debe ser política de Estado asumir su responsabilidad en la situación que nos ocupa, sin considerarlo como una dádiva del gobierno de turno, sino como un derecho jurídicamente exigible por parte de aquéllos que han sido víctimas de la negligencia de las autoridades a quienes corresponde la solución de estos problemas, teniendo como objetivo último que cada habitante del país disponga de una vivienda digna, con todo lo subjetivo de este término, como un derecho que los particulares pueden exigir del Estado, tal como establece la Constitución venezolana en el artículo 82 varias veces citado.

Para que este derecho sea efectivo, debemos diseñar los mecanismos jurídicos para hacerlo exigible, además de los mecanismos de presión que siempre pueden ejercer las comunidades, diseñando vías administrativas que permitan hacer efectivo este derecho, sin olvidar la posibilidad de un recurso en carencia por falta de actuación debida de la Administración, o un recurso de amparo.

Una de las críticas que se hacen a este planteamiento es que estimula la invasión de terrenos ajenos, o la condición de invasores profesionales que venden los terrenos transferidos, para luego invadir otros y así sucesivamente.

Esto puede evitarse si se establecen parámetros adecuados, ya que hay algunas medidas que se pueden tomar. Una de ellas es la creación de un registro nacional de beneficiarios de la política de transferencia, que permitiría identificar a quienes pretendan obtener una transferencia de derechos por segunda vez.

Otra posibilidad es la de no transferir derechos de manera individual sino colectiva, y encargar a la comunidad de identificar a quienes, habiendo recibido un derecho lo transfieren a un tercero y pretenden obtener uno nuevo.

Pero además, hay un dato de la realidad que nos permite insistir en que no es necesariamente cierto que estos procesos de regularización de la tenencia de los terrenos urbanos y la habilitación física del entorno estimulen las invasiones, porque la realidad nos ha demostrado que solo el inicio de estos procedimientos es suficiente para que los mismo ocupantes se conviertan en guardianes para evitar nuevas invasiones que degraden el entorno y dificulten la transferencia de derechos.

Trascendental para hacer efectiva la transferencia de derechos sobre terrenos invadidos, tanto por sus consecuencias como por las materias a las cuales se refiere es la regulación del instituto de la prescripción en los términos que hemos analizado.

Ciertamente no es fácil, pero tampoco imposible. Uno de los problemas más complicados de la cuestión que revisamos es demostrar el tiempo de ocupación, justamente para evitar las invasiones apresuradas una vez que se conozca la decisión de iniciar dicho proceso de regularización y de habilitación. A tal efecto, una posibilidad es darle valor probatorio a las fotografías aéreas, con lo cual se demostrará por lo menos la existencia de la edificación para una fecha determinada. Una vez hecho esto, si fuere necesario, la identificación del ocupante podría demostrarse con una certificación de la asociación de vecinos del lugar más un número determinado de testigos. Toda esta actuación debería hacerse ante la autoridad administrativa que, mal que bien, es menos lenta que las autoridades judiciales.

También las normas relativas a la posesión requieren de adecuación para la solución de los problemas que enfrentamos en relación con los procesos de transferencia de derechos. Las disposiciones que hoy día recoge el Derecho formal son demasiado engorrosas y costosas para ser aplicadas a la cuestión que nos ocupa, tal como lo demuestra el hecho de que sabemos la acción mero declarativa de posesión no ha sido utilizada para la regularización de la propiedad de los terrenos urbanos invadidos.

Pero no solo eso, sino que los plazos de prescripción son muy largos. La prescripción extintiva es una sanción a la negligencia del propietario que no se ha mostrado vigilante de su derecho. A fin de facilitar la regularización de derechos sobre terrenos urbanos ocupados, una de las propuestas de la legislación peruana es el reconocimiento de la posesión de manera temporal y si transcurrido un período de tiempo no muy largo sin oposición del presunto propietario, esta posesión se transforma en propiedad.

Relacionado con el punto anterior está otro elemento fundamental relacionado con el registro de los derechos que se transfieren.

Hemos analizado las necesidades legales para alcanzar el objetivo que nos ocupa, pero debemos también referirnos a las medidas que asegurarán la opinabilidad de los derechos transferidos ante terceros. Se trata del registro de tales derechos, el cual se debe concebir, no como inconvenientes para el objetivo que perseguimos, sino un apoyo.

Debemos entonces diseñar una regulación que facilite la consagración de los derechos transferido. Por ejemplo, podemos incluir un criterio que se aplica en diversos países, según el cual inicialmente se reconoce la prescripción de manera temporal y ese derecho es registrado para hacerlo oponible, para luego, transcurrido el plazo que se establezca, que debe ser breve, se otorgue -y registre- el título definitivo.

Por último, hay un punto determinante: la transferencia de derechos sobre terrenos urbanos ocupados debe hacerse sin perjuicio de los legítimos derechos de los propietarios de esos terrenos, cuando ello sea procedente de acuerdo con las leyes.

3. Autoridad competente

Un elemento que hace necesaria una ley en la materia que nos ocupa es la determinación de la autoridad competente para llevar a cabo estas actuaciones, competencia que hoy día no corresponde de manera clara a ninguna autoridad, a pesar de lo cual se han producidos procesos de transferencia de derechos sobre tierra urbana, pero no sin dificultades.

Podría pensarse que la competencia debería otorgarse a nivel local, por estar estas autoridades mas cerca del ciudadano, lo que le permite conocer mejor sus necesidades, dadas las dificultades de determinar y satisfacer desde la Administración Central las necesidades de vivienda hasta el último pueblo.

Por el contrario, no deja de tener sentido el criterio según el cual debe ser el Poder Nacional el que asuma la competencia en esta materia, dada la complejidad de la solución y los enormes costos que usualmente supone la ejecución de los planes de regularización de la propiedad de la tierra urbana.

A nuestro juicio, lo adecuado es distribuir la competencia entre los distintos niveles de poder, dada las actividades involucradas.

Por una parte se requiere de la participación de las autoridades locales, no solo para la ejecución de la habilitación física del entorno, lo cual es competencia municipal, sino también por la razón anotada de estar las autoridades municipales más cerca del individuo, lo que facilita conocer los problemas.

En cuanto al Poder Nacional, su participación aparece como necesaria dada la tierra se convierta en una política nacional, para lo cual deberemos examinar.

Por otro lado, si bien es cierto que en los pequeños municipios alejados de los centros de poder se dificulta obtener la atención del Poder Nacional, también es cierto que, por esas mismas razones de ser pequeños y alejados de los centros de poder, estas autoridades locales usualmente carecen de las posibilidades técnicas y económicas para llevar adelante estos programas, casos en los cuales deberían recibir el apoyo del Poder Nacional, o incluso podría este último asumir la ejecución de la política de transferencia de derechos sobre las tierra ocupadas. También podría admitirse que las competencias nacionales puedan ser delegadas en municipios bien dotados económica y técnicamente.

Además, el carácter nacional de la competencia de un registro de las propiedades transferidas permitiría el establecimiento a ejercer el control necesario lo cual haría posible evitar el estímulo a las invasiones y a los invasores profesionales.

Así, podría tratarse de competencias compartidas entre ambos niveles de poder: una autoridad nacional que establezca las políticas, vigile su ejecución, además de ejecutarla ella misma cuando por cualquier motivo las autoridades locales no cumplan con su deber, además de la posibilidad de delegar algunas de dichas competencias en los Municipios cuando éstos estén en capacidad de cumplir con ellas. Además, serán estas mismas autoridades locales las encargadas de la elaboración y puesta en práctica del Plan Especial al cual se refiere la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística en su artículo 49 y de la habilitación física del barrio.

Sin que se considere que esta experiencia será necesariamente igual en cualquier país en el que se aplique, es interesante conocer que en el Perú, experiencia a la cual nos hemos referido, se concentraron todas las competencias para la regularización de la titularidad en una autoridad nacional, transfiriendo incluso a esa autoridad los terrenos municipales invadidos como ya hemos explicado. Ha habido mucha crítica al respecto desde ambos bandos: los municipios y el Poder Nacional. Sin embargo, el régimen vigente parece haber dado resultados ya que, según se afirma, se han otorgado cerca de un millón de títulos de propiedad¹⁵. Sin embargo, este proyecto ha tenido una grave carencia, pues se limitó a la transferencia de propiedad y no se ocupó de la habilitación física, bajo el argumento de que de lograrse lo primero, lo segundo vendría solo, y no fue así. Esto abunda en nuestro criterio de exigir que ambos procesos sean paralelos.

15 KAGAWA, Ayazo and TURKSTRA, Jan, *loc. cit.*, p. 58

4. Sí es necesaria una ley

Los argumentos presentados no son exhaustivos, pero sí son determinantes. Las materias que hemos discutido en este capítulo evidencian que, aún cuando han podido llevarse a cabo procesos de transferencia de derechos de diversa naturaleza en los barrios sin que exista una ley, ello sólo ha sido posible cuando se han dado una serie de circunstancias especiales. Esta situación impide que se lleve a cabo una política nacional que realmente ponga fin al problema.

Como ejemplo, mencionaremos algunos casos. Cuando se trata de terrenos cuya titularidad corresponde a la persona que desea llevar a cabo la transferencia, la solución es sencilla, como se demostró en el caso del Municipio Chacao del Distrito Capital de Caracas, porque los pocos barrios que en él se encuentran están ubicados en terrenos que fueron entregados por los urbanizadores al Municipio cuando se construyeron las distintas urbanizaciones que allí se encuentran. Queda por ver, aún cuando no se ha planteado en la práctica, si el otorgamiento de derechos sobre esos terrenos cumple con los objetivos para los cuales las normas jurídicas aplicables los reservan. En el caso de Maracaibo también fue relativamente sencilla la situación, porque buena parte de los terrenos invadidos eran ejidos.

Distinta ha sido la situación en el Municipio Baruta del mismo Distrito Capital. En algunos barrios que nacieron sobre terrenos ejidos, se llevaron a cabo procesos de transferencia de la tenencia de los terrenos a favor de los ocupantes, pero en otros, como el barrio Ojo de Agua, fue infructuoso el intento de lograrlo, ya que este se encuentra en terrenos de propiedad privada, donde se dan situaciones tan complejas como la existencia de doble y hasta triple cadena titulativa sobre un mismo terreno en algunos casos o terrenos respecto de los cuales vendedores inescrupulosos se han dado a la tarea de vender a los ocupantes terrenos que no les pertenecen, o la existencia de una comunidad hereditaria en la que ha sido imposible poner de acuerdo a sus miembros para tomar una decisión.

VI. CONCLUSIONES

1. La ocupación de la tierra urbana por parte de personas distintas a sus propietarios es, evidentemente, una actuación ajena al Derecho formal, por lo que su regularización difícilmente puede estar regida por las normas jurídicas concebidas para regular situaciones jurídicas “normales” en relación con el Derecho.

2. En varias oportunidades hemos utilizado la expresión “no es fácil pero tampoco imposible”, ya que la regularización de la tenencia de los terrenos urbanos ocupados es una situación que contraría principios tradicionales del Derecho, como lo es la protección del derecho de propiedad, por lo que debe tenerse muy presente la protección de los derechos adquiridos de terceros, es decir de los propietarios de dichos terrenos, de acuerdo con lo establecido en las leyes.

Sin embargo, debemos tener presente que se trata de una realidad mas que de un problema, que, si bien no es nuevo desde el punto de vista social, sí lo es desde el punto de vista de su tratamiento político y jurídico y supone la modificación de instituciones jurídicas fundamentales como, por ejemplo, la prescripción y las formalidades que rodean el régimen registral. En todo caso debemos plantearnos que mas que situaciones que violan

las normas jurídicas creadas de acuerdo con el ordenamiento constitucional vigente, que debe ser respetado, nos encontramos ante un derecho paralelo que ha surgido, entre otras razones por la negligencia en asumir esta situación .

Pero incluso desde el punto de vista social, es necesario admitir su existencia, lo cual no siempre sucede, y entendiendo que su solución no solo beneficia a quienes reciben los títulos sino también a toda la ciudad.

Incluso, los propietarios de inmuebles invadidos también pueden beneficiarse, aun cuando sea de manera relativa: es evidente que, al ser invadido, cualquier terreno disminuye dramáticamente su valor, y sigue disminuyendo a medida que pasa el tiempo y se consolida el barrio. Llegados aquí, cualquier cantidad de dinero que reciba el propietario representa una ganancia. En Caracas ha habido más de un caso de propietarios de terrenos invadidos que han pedido el apoyo de autoridades municipales para llevar a cabo el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana ocupada

3. Debe tenerse presente que, aún cuando el centro de atención en estos procedimientos son las personas que han ocupado terrenos ajenos en áreas urbanas, los procedimientos que se lleven a cabo deben proteger derechos legítimos de terceros en los términos reconocidos por la legislación aplicable.

Así, los procesos de transferencia de derechos sobre terrenos urbanos deben ser una actividad pública orientada a revertir una situación indeseable para quienes viven en ella y para toda la ciudad, pero no debe ser permanente. Es decir, una vez ejecutado un plan masivo de transferencia de derechos sobre los terrenos ocupados, el Estado debe orientar su actividad a impedir que puedan presentarse nuevas invasiones, para lo cual debe usar, entre otras, dos herramientas: por una parte es necesario implantar y ejecutar un severo programa de control y vigilancia para impedir nuevas invasiones, acompañado de las correspondientes sanciones, porque, al existir suficiente oferta de viviendas ya no se justifican las invasiones; pero para que esto sea realmente efectivo, debe asumir una agresiva política de construcción de viviendas, para dar cumplimiento a las obligaciones que surgen para el Estado del artículo 82 constitucional tantas veces aludido, que tengan todas las características que en él se establecen al consagrar el derecho a la vivienda, incluyendo la oferta de servicios públicos y en entorno adecuado, ambos producto de la habilitación física.

4. En la articulación de la política de transferencia de derechos sobre la tierra urbana ocupada, debemos tener en cuenta las distintas posibilidades que hemos mencionado además del derecho de propiedad y otras que pueden surgir durante el análisis de cada caso particular. Pero ello debe ser acompañado, no solo de una adecuada política de habilitación física, como hemos planteado, sino también de la incorporación de los habitantes de estas zonas a la ciudad, estimular su sensación de pertenencia, no solo al barrio, sino además a la ciudad, estimulando su condición de ciudadano.