

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA URBANA: UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA SU ESTUDIO

Ana Semeco Mora

Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Central de Venezuela
asemeco@hotmail.com

Dayana Muñoz Semeco

Escuela de Geografía, Facultad de Humanidades y Educación,
Universidad Central de Venezuela.
Alternativas Sostenibles, C.A.
dmunoz@alternativassostenibles.com

RESUMEN

La propiedad de la tierra es un elemento fundamental para la planificación urbana, de allí la necesidad de conocer la titularidad de la misma para poder incidir sobre la ciudad por medio de la acción jurídico-territorial. En el caso de las ciudades venezolanas, al igual que en la mayoría de las de América Latina, una proporción importante de la tierra es de origen privado. Sin embargo, el Estado también es poseedor de grandes extensiones de terreno, por lo que ambas formas de tenencia han favorecido el desarrollo de las ciudades, pero la falta de claridad sobre la propiedad de la tierra, así como su localización, ha generado conflictos de competencia oficial para el desarrollo de las tierras urbana, sobre todo en lo referente a políticas efectivas de vivienda. Para algunos autores, la propiedad de la tierra no debe ser vista solo como una relación entre el propietario y la porción de tierra que le pertenece, sino que es también una relación social, en cuyo proceso de apropiación y ocupación interviene el Estado como ente regulador, mediador y legitimador o legalizador de la ocupación de la tierra, así como interventor en terrenos desocupados o subutilizados para obtener la tierra que permita el desarrollo urbano. La investigación que da origen al presente documento propone el siguiente esquema metodológico para el estudio de la propiedad de la tierra: en primer lugar se hacen algunas precisiones de tipo conceptual sobre los tipos de propiedad, en segundo lugar se revisa el contexto jurídico e institucional que sirven de base a los programas de actuación urbanística (en esta sección se incluye lo referido al catastro inmobiliario, ya que esta variable es indicativa de la posesión de la tierra). Como tercer punto se requiere conocer las distintas formas como el Estado ha accedido a la propiedad de la tierra para convertirla en fiscal, y plantear algunas alternativas para la utilización de la tierra urbana. El presente documento contiene un avance de esta investigación

292

Palabras clave: tierra fiscal, tenencia de la tierra, tierra urbana, planificación urbana.

INTRODUCCIÓN

En la conformación socioespacial de la ciudad actúa una serie de elementos que dependen de la naturaleza jurídica, económica, política y social de un país (Bojórquez, 2011). La ciudad es, entonces, la expresión territorial de las relaciones sociales, económicas y políticas que rigen la funcionalidad de un territorio determinado, las cuales se concretarán de acuerdo con las características propias de cada región o país. Al conformarse la ciudad, uno de sus componentes fundamentales es la tierra que, como coinciden en señalar algunos autores, es la base material para la producción de la ciudad y la producción en la ciudad.

En este conjunto de relaciones se destaca la propiedad de la tierra, que en casi todos los países latinoamericanos se caracteriza por ser de carácter privado (como en casi todas las economías capitalistas), no obstante, el Estado en todos sus niveles es poseedor de importantes extensiones de terrenos en las ciudades, las cuales se rigen por normas de derecho público y privado, y son consideradas como bienes que forman parte del patrimonio estatal. Entre estos bienes están las tierras ejidales, que son bienes del dominio público, básicamente de importancia urbanística y son propiedad de los municipios. Estas tierras como se sabe son un legado colonial cuyo origen está en los decretos de fundación de las ciudades.

En Venezuela existen diversas formas de propiedad de la tierra, lo cual ha generado tensiones en lo referente a la ocupación, dotación de servicios, así como en el crecimiento de la ciudad. No obstante, como señala Clichevsky (1991), citando a Le Roy: “La propiedad de la tierra no es tan solo una relación entre el propietario y la porción de tierra de la cual es propietario, sino que es también una relación social” (p. 138).

Entendida la propiedad de la tierra como una relación social, se destaca como elemento primordial de la misma las posibilidades de acceso a este bien indispensable por todos los sectores de la población, cuya relación se enmarca en una dimensión jurídica y una dimensión económica. Por otro lado, como se sabe, en la elaboración de los planes urbanos intervienen diferentes variables, tales como aspectos geográficos, demográficos, sociológicos, económicos y un elemento básico como es el aspecto jurídico, principalmente el referido a la propiedad de la tierra.

De allí que dada la complejidad del manejo de la tierra propiedad del Estado y su relevancia para la planificación urbana, la investigación que da origen al presente documento propone el siguiente esquema metodológico para el estudio de la propiedad de la tierra. En primer lugar, es necesario hacer algunas precisiones de tipo conceptual sobre los tipos de propiedad. En segundo lugar se debe revisar el contexto jurídico e institucional que sirven de base a los programas de actuación urbanística; en esta sección es primordial conocer lo referente al catastro inmobiliario, ya que esta variable es indicativa de la posesión de la tierra y permite, en caso de conflictos, revisar, entre otros aspectos, la cadena titulativa del terreno en litigio. Como tercer punto se requiere conocer las distintas formas como el Estado ha accedido a la propiedad de la tierra para convertirla en fiscal, y plantear algunas alternativas para la utilización de la tierra urbana. El presente documento contiene un avance de esta investigación.

REFERENTES CONCEPTUALES

El tema de la propiedad de la tierra debe ser analizado tomando en cuenta los diferentes regímenes de propiedad que existen, ya que estos dependen del sistema político imperante en el país. Sin embargo, hay definiciones en que los investigadores han llegado a un consenso, sobre todo en los países de América Latina.

Si bien cuando se habla de propiedad se considera indistintamente el término posesión, en el lenguaje jurídico es diferente la propiedad de la posesión. Así, propiedad (del latín *proprietatis*) significa dominio que se ejerce sobre la cosa poseída, mientras que la posesión es hacer uso sin referir a la fundamentación jurídica de la misma. En este sentido, tenemos que la tenencia de la tierra ha sido definida según el *Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos*, como “La ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra. Es el conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan” (1978, p. 143).

En el derecho romano, señala Márquez (1981), la propiedad se entendía como la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa. Estos beneficios comprendían el *jus utendi* o *usus*, es decir, la facultad de servirse de la cosa conforme a su naturaleza; el *jus fruendi* o *fructus*, que otorgaba el derecho a percibir el producto de la misma; el *jus abutendi* o *abusus*, que confería incluso el poder de distribuirla; y, por último, el *jus vindicandi*, que permitía su reclamo de otros detentadores o poseedores.

294

Regímenes de propiedad

Propiedad privada

Por propiedad privada se entiende todo bien mueble o inmueble que una persona adquiere de una manera lícita y honesta. Se considera que para que sea considerada legítimamente una propiedad, esta debe ser adquirida dentro del marco legal que rige en el país (Azuela, 1989).

Propiedad pública

La propiedad pública ha sido definida por González (1984) como “el derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares, de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo” (p. 284).

Según este autor, las características que distinguen a la propiedad pública de la propiedad privada son que los bienes de propiedad pública están fuera del comercio, es decir, son inalienables, imprescriptibles, inembargables, y los particulares no pueden deducir acciones reivindicatorias.

TIPOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

Es preciso definir las categorías que tienen las tierras que podrían ser utilizadas en las políticas urbanas, pues no solamente debe contar la necesidad de aumentar la oferta de tierra urbana, sino distinguir cuál es la tierra que podría incorporarse para la satisfacción de los requerimientos de

tierra, sea esta pública o privada. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que no todos los bienes sobre los cuales el Estado ejerce su derecho de propiedad, pueden considerarse con las mismas categorías jurídicas; de allí la pertinencia de hacer una distinción fundamental entre los bienes públicos y los bienes privados del Estado.

En este sentido, puede señalarse que desde el punto de vista de la propiedad, la tierra urbana puede ser de dos tipos: privada y pública, de tal manera que una propiedad que no es privada puede ser considerada propiedad común, por cuanto la acción del Estado es proyectada a toda la comunidad; en esta categoría se ubicaría la tierra fiscal. A partir de estas consideraciones, Soto (1992) plantea que la propiedad común puede ser clasificada en tres categorías:

Acceso abierto (*Res nullius*)

Son propiedades que no tienen restricciones; los derechos de uso de los recursos no son ni exclusivos ni transferibles. Estos derechos se poseen en común, pero todo el mundo tiene acceso a ellos, por lo tanto, no son propiedad de nadie.

Propiedad estatal (*Res pública*)

La propiedad y el control del manejo de los recursos los ejerce el Estado. Son recursos públicos para los cuales no se han especificado los derechos de uso y acceso, es decir, no tienen ningún uso asignado.

Propiedad comunal (*Res comunes*)

Los derechos de uso de los recursos están controlados por un grupo identificable y no son ni propiedad privada ni están manejados por los gobiernos. Existen reglas que indican quiénes pueden usar los recursos, quiénes están excluidos de su uso y cómo se deben utilizar; tienen sistemas comunitarios para el manejo de los recursos y son de propiedad común.

Estas definiciones tienen distintas connotaciones en función de los sistemas políticos imperantes. Así, en los sistemas no capitalistas la propiedad común se refiere a las tierras y a los recursos que posee en propiedad un grupo colectivamente, es decir, son propiedad de todos los individuos que forman parte del grupo. Esta concepción de colectividad es diferente a la concepción capitalista de propiedad común, según la cual la propiedad que no pertenece a alguien no se considera propiedad de ningún particular.

CARACTERÍSTICAS DE LA TIERRA SEGÚN LA PROPIEDAD

En Venezuela existen varios tipos de tierra, de acuerdo con las leyes y las ordenanzas que rigen lo concerniente a la propiedad, en consecuencia, se puede hacer la siguiente clasificación:

1) Tierras privadas

Terrenos pertenecientes a personas privadas y adquiridos por estas de conformidad con las disposiciones previstas en la legislación nacional.

2) Tierras públicas

Son los terrenos pertenecientes al Estado en cualquiera de sus niveles político-territoriales, denominados tierra fiscal, cuya propiedad se puede ejercer a través de cualquier ente público como, por ejemplo, los institutos autónomos.

Tipos de terrenos municipales

A esta categoría pertenecen desde el punto de vista jurídico las tierras que forman parte del patrimonio público municipal. Estas categorías tienen en común que pueden presentarse físicamente de diversas maneras: 1) terrenos no urbanizados, 2) urbanizados no construidos, 3) urbanizados construidos. Todos tienen que estar dentro del área urbana, ya que el tratamiento de los terrenos rurales se rige por otra normativa. Los terrenos municipales pueden ser ejidos y terrenos propios.

Ejidos

Los ejidos son terrenos propiedad del municipio como parte del legado colonial. Estos terrenos son bienes inmuebles protegidos por dos preceptos jurídicos propios de los bienes del dominio público, como son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, por tanto, no pueden ser adquiridos por ninguna persona aun cuando ejerza sobre ellos el dominio efectivo, continuo y pacífico por más de veinte años (Semeco, 2013). No obstante, los ejidos una vez parcelados pueden ser objeto de arrendamiento simple o con opción a compra, siempre que el fin de su utilización sea el de construcción. La municipalidad percibe un ingreso público ordinario por concepto de los cánones de arrendamiento de sus ejidos.

Anterior a la publicación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1984, los ejidos podían ser otorgados en enfiteusis. Esta modalidad de administración inmobiliaria ha sido prohibida en términos absolutos por la Ley; sin embargo, las parcelas de ejidos otorgadas en enfiteusis, conforme a la legislación anterior, están sujetas al régimen previsto en el Código Civil y a algunas de las disposiciones de la ordenanza sobre terrenos ejidales y comunales vigente hasta 1984. Estos terrenos suelen ser rescatados por los enfiteutas a un precio del 10% del valor del mercado, lo que se denomina redención de la enfiteusis.

Terrenos propios

Son aquellos terrenos adquiridos por el municipio de conformidad con las disposiciones de derecho común, esto es, mediante cualquiera de los medios lícitos de adquisición de un bien. Los terrenos propios forman parte del dominio privado municipal sin que haya mediado un acto de afectación, o que la misma forma de adquirirlo haya puesto previamente una afectación como ejido. Estos terrenos son del dominio privado del municipio y no se encuentran protegidos en forma similar a los ejidos, sino que están sujetos para su administración y uso a lo que señala el Código Civil y las restricciones establecidas en las leyes respectivas.

La otra categoría de terrenos municipales urbanos está conformada por aquellos que el municipio detenta como propietario al igual que cualquier persona. Estos son los terrenos que el municipio ha adquirido lícitamente y que han entrado a formar parte del patrimonio municipal sin que haya mediado un acto de afectación, o que la misma forma de adquirir no ha puesto previamente una afectación como ejido. Estos terrenos municipales son denominados usualmente terrenos propios, forman parte del dominio privado del municipio y no se encuentran protegidos en forma similar a los ejidos.

ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

A modo de ilustración, se presentan las leyes más relevantes relacionadas con la tierra urbana; así mismo, se presentan algunas de las instituciones que están involucradas directamente con el tema de la propiedad de la tierra.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (28-12-2010)

Artículo 132. Son bienes municipales, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título formen parte del patrimonio del Municipio, o aquellos destinados en forma permanente a algún establecimiento público o servicio del Municipio o a algún ramo de su administración, salvo disposición o convenio expreso en contrario. Los bienes municipales se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

Los artículos del 133 al 140 están referidos a los bienes del dominio público, entre los cuales se señalan los ejidos y todos los bienes patrimoniales del municipio.

Ley de Emergencia para Terrenos Urbanos y Vivienda (30-11-2010)

Artículo 1. La presente Ley tiene como objeto acelerar todas las acciones que el Estado debe tomar para asegurar el derecho de las familias venezolanas en riesgo vital, de escasos recursos, sin vivienda propia y jóvenes parejas iniciando familia a una vivienda digna para su buen vivir.

Artículo 2. Se declaran los terrenos urbanos ociosos o subutilizados y los factores y medios para la construcción de la vivienda familiar de interés social, como de utilidad pública e importancia estratégica para el buen vivir de la población, en las zonas que se decreten como de emergencia para la tierra urbana y la vivienda.

De conformidad con esta Ley, se decreta el programa Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia (Avivir), como un mecanismo que establece espacios aptos para la construcción de viviendas. El proceso de selección, asignación y ocupación comprende tres fases: 1) selección de terrenos aptos y estudio de factibilidad de uso; 2) asignación de títulos de propiedad; 3) construcción de espacios para la comunidad.

Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela (06-04-2011)

Artículo 5. Los terrenos sobre los cuales se haya construido o se proyecten construir las casas o edificios destinados a la Gran Misión Vivienda Venezuela, que sean propiedad de órganos o entes públicos, deberán ser transferidos a título gratuito y de manera irrevocable, a la República, a través del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, previa instrucción dictada por dicho órgano.

Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos (06-05-2011)

Artículo 1. La Ley tiene por objeto regular el proceso de la tenencia de la tierra en posesión de la población de los asentamientos urbanos o periurbanos consolidados, para el debido otorgamiento de los títulos de adjudicación en propiedad de las tierras públicas y privadas con el fin de contribuir a la satisfacción progresiva del derecho humano a la tierra a una vivienda digna y su hábitat sustentable y sostenible.

En el proceso de regularización de la tenencia de la tierra se establece el Decreto N° 1.666, que da inicio al proceso de regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares urbanas del país, y someter a consulta pública el anteproyecto de ley que regiría la materia. Los CTU 2010: son la forma de organización adoptada por las comunidades para este fin.

El artículo 1 del mencionado decreto “tiene por objeto dar inicio a la participación protagónica de las comunidades organizadas, con el fin de lograr regularizar la tenencia de las tierras urbanas en urbanizaciones populares, a través de una debida coordinación interinstitucional”. El numeral primero del artículo 3 contempla la “conformación de los Comités de Tierra Urbana, para iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra”.

Dado que el problema de la tenencia de la tierra es complejo y requiere de una coordinación específica, se creó en 2012 el Instituto Nacional de Tierras Urbanas, cuyas funciones están dirigidas a la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, conjuntamente con las oficinas técnicas municipales.

Una de las primeras organizaciones sociales de índole territorial son los llamados comités de tierra urbana (CTU), amparados bajo la Ley de Tierras Urbanas (LTU), ley decretada unos meses antes a la de los consejos comunales en el año 2006.

En Venezuela, desde el año 2002, con el Decreto sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares, el Estado ha procurado enfrentar el problema de la titularidad de la tierra, a las comunidades que han venido ocupando terrenos de forma ilegal. En este sentido, ha habido algunas experiencias de regularización de la tenencia de la tierra, como es el caso del barrio León Droz Blanco, en la parroquia San Pedro del municipio Libertador del Distrito Capital, donde la comunidad organizada logró obtener la propiedad colectiva de la tierra luego de un trabajo mancomunado Estado-comunidad, cuya lucha, organización y participación comunitaria dieron como resultado la conformación de la Organización Comunitaria Integral de Vivienda y Hábitat, que desde 2007 viene logrando las aspiraciones de obtener, para sus integrantes, una vivienda y un hábitat dignos (Chacín, 2011).

El otro aspecto a considerar es el referido al catastro. En Venezuela, hasta la promulgación de la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional (LGCCN), el 28 de julio del año 2000, los registros catastrales fueron elaborados de manera independiente por cada organismo de forma desarticulada. Con la promulgación de la Ley, esta problemática se está tratando de resolver, al otorgarle al Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar (IGVSB) el carácter de ente rector de la actividad geográfica, cartográfica y catastral del Estado, lo cual le confiere la

responsabilidad de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y planes relativos a la implantación, formación y conservación del catastro en todo el territorio nacional. Es importante resaltar lo enunciado en el artículo 4 de la mencionada Ley, que señala “...La formación y conservación del catastro es competencia del Poder Nacional y de los municipios en su ámbito territorial. El municipio constituye la unidad orgánica catastral y ejecutará sus competencias de conformidad con las políticas y planes nacionales”. Así mismo, en la Ley Orgánica de Poder Público Municipal (2010), en su artículo 56, se le asignan competencias al municipio con relación a la promoción de la participación ciudadana y, en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, la ordenación territorial y urbanística y el servicio de catastro (IGVSB, 2011).

Según las disposiciones de la LGCCN, para ejecutar el catastro los municipios deben adoptar las normas técnicas y el código catastral establecido por el IGVSB, así como vincularse con las oficinas de Registro Inmobiliario, para generar bases de datos gráficos y alfanuméricas permanentes sobre la realidad inmobiliaria de los municipios, lo cual permitirá expedir las correspondientes cédulas catastrales o certificados de empadronamiento, acompañados de los respectivos mapas catastrales, fuente primaria de datos del sistema de información territorial (IGVSB, 2011).

Es importante señalar que las instituciones involucradas en la gestión de las tierras urbanas están coordinados por el Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, creado en el marco del Decreto de la Ley de Emergencia de Viviendas y de Terrenos Urbanos, el 27 de marzo de 2011, adscrito a la Presidencia de la República, el cual tiene como misión fortalecer las políticas y estrategias del Ejecutivo para impulsar la construcción de los desarrollos habitacionales en el país.

MODALIDADES DE ACCESO ESTATAL DE TIERRA URBANA

El Estado ha desarrollado diversas modalidades para la adquisición de tierra para el desarrollo urbano. En primer lugar, están las tierras que fueron dadas en concesión de uso y luego al cesar el compromiso pasan nuevamente a manos del Estado para su administración, como es el caso de las tierras que estuvieron en poder de empresas transnacionales como las petroleras y las empresas básicas que, con la política de nacionalización, la tierra que ocupaban pasaron nuevamente al poder del Estado. También pueden señalarse las tierras ocupadas por los aeropuertos que, al crecer la ciudad, van quedando dentro de su perímetro, representando un riesgo para la misma, lo que obliga a la relocalización del servicio; estas tierras pasan a formar parte de la oferta de tierra urbana. Como ejemplo pueden citarse las tierras del aeropuerto Grano de Oro en Maracaibo, hoy día ocupadas por la Ciudad Universitaria de La Universidad del Zulia y los terrenos del aeropuerto La Carlota en Caracas, que están siendo objeto de proyectos urbanos.

En segundo lugar, el Estado puede acceder a la propiedad de terrenos urbanos mediante la expropiación por causa de utilidad pública para realizar obras que favorezcan el desarrollo urbano (autopistas, escuelas, hospitales, etc.) o para realizar la regularización urbana en tierras privadas ocupadas por población de bajos ingresos. También puede adquirirla por compra directa voluntaria de parcelas para facilitar la intervención en el mercado de tierras con mayor eficiencia.

En tercer lugar, están las tierras ocupadas por los militares, que a pesar de que estas son propiedad del Estado, el tipo de ocupación ejerce un dominio sobre su uso que imposibilita cualquier acción desde el punto de vista urbano que se desee hacer, con el agravante que debido al crecimiento de las ciudades, gran parte de estas tierras han quedado dentro de su perímetro, generándose por un lado la subutilización de las mismas y por el otro entorpecen el normal desarrollo funcional de la ciudad; sin embargo, estas tierras son susceptibles de reconvertirlas en tierra para uso urbano. De hecho, en Caracas un lote importante de tierra ubicada en el Fuerte Tiuna, al suroeste de la ciudad, fue destinado para el desarrollo de un conjunto habitacional denominado Ciudad Tiuna.

Tanto la compra como la expropiación de tierra deben enfrentarse con otro problema y es el referido a las restricciones derivadas del régimen de propiedad de la tierra, por cuanto no siempre los propietarios están dispuestos a desprenderse en forma voluntaria de sus tierras, en cuyo caso es necesario instrumentar medidas que permitan la expropiación. Sin embargo, la aplicación de esta medida no resulta sencilla, pues intervienen factores culturales, ideológicos y políticos, que influyen en la decisión.

Por otro lado, están los de tipo legal, que muchas veces retardan los procesos, como es el caso de propietarios que presentan recursos jurídicos ante los tribunales competentes, que retardan la expropiación o simplemente la impiden en forma definitiva. También puede darse el caso que el monto de la indemnización que establece el juicio de expropiación no guarda relación con el valor de mercado del terreno, constituyéndose en otro mecanismo que puede ser utilizado por el sistema judicial, para resguardar el derecho absoluto a la propiedad privada.

300

ALTERNATIVAS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA TIERRA URBANA

No es el objetivo de este trabajo hacer un análisis exhaustivo del régimen jurídico y administrativo a que están sometidos los terrenos municipales, pero para poder analizar con mayor amplitud las acciones y medidas que deben ser adoptadas para la regularización de la tenencia de la tierra municipal urbana, es preciso destacar que los terrenos municipales suelen ser asignados –en principio siguiendo las normas urbanísticas– a los particulares (entendidos como personas naturales o jurídicas, públicas o privadas) bajo diferentes regímenes contractuales. En buena parte de los casos, la asignación se hace a perpetuidad, bajo la modalidad contractual de la venta, la cual tiene carácter de contrato administrativo y está sometida a varias restricciones de orden público si el terreno objeto del contrato es de origen ejidal.

El municipio también suele destinar los terrenos municipales bajo el régimen de la adjudicación temporal, denominado usualmente como arrendamiento. Esta relación contractual está sometida a una serie de restricciones de orden público que configuran al propio contrato como de carácter administrativo y no de naturaleza civil. Otras figuras contractuales previstas en las ordenanzas se refieren al comodato (préstamo de uso), usufructo o, en casos excepcionales, a la donación. Cabe observar que las ordenanzas sancionadas recientemente insisten en el establecimiento de relaciones contractuales claras y precisas entre el beneficiario de un terreno municipal (incluyendo los terrenos propios) y el municipio, de manera que este no solamente pueda ejercer los controles propios en cuanto a la destinación del inmueble, la condición obligatoria de construcción etc., sino también para la aplicación de las sanciones frente a las infracciones de los

beneficiarios y la recaudación de los ingresos provenientes de la explotación de los terrenos municipales.

El uso urbano de la tierra fiscal puede ser de dominio privado o de dominio público. En la primera se ubican las tierras destinadas al uso de la administración pública, empresas estatales, las de uso militar, las obtenidas vía compra o expropiación, en cuyo caso su uso se debe regir por el derecho de propiedad. En la segunda, las de dominio público, se encuentran los ejidos, las de uso comunal como plazas, parques, etc. Entre la tierra fiscal de dominio privado merece especial atención la ocupada por los militares, que debido al crecimiento de la ciudad se han quedado en localizaciones poco adecuadas con respecto a sus objetivos básicos, como es la defensa de la soberanía nacional.

La tierra destinada al uso de la administración pública, a empresas estatales, que si bien en algunos casos pueden llegar a reducirse, en un gran porcentaje no está sujeta a la posibilidad de reconversión. En cambio, existen otras tierras que sí pueden ser reconvertidas en su uso, generando una oferta adicional de tierra dada su subutilización actual, como es el caso de zonas “pauperadas”, que pueden ser sujetas a procesos de renovación urbana.

Otro tipo de tierra fiscal de dominio privado es la ocupada en forma irregular por sectores de bajos ingresos, la cual no puede ser contabilizada como recurso disponible. Sin embargo, su valoración es posible, ya que mediante la provisión de servicios puede mejorarse la calidad del hábitat, solo que para hacerlo es necesario realizar el correspondiente proceso de regularización dominial y con ello satisfacer las necesidades de asentamiento que este sector de la población demanda.

Están también las zonas de alto riesgo, que en la medida en que tengan un costo de saneamiento muy alto, no deberían incorporarse al inventario de tierra urbana, aunque en ciertos casos, a falta de otros espacios disponibles, esas tierras se encuentran ocupadas. En estas zonas la prestación de servicios se hace difícil y contraviene el derecho de propiedad, ya que al darle los servicios se legitima su uso que por condiciones físicas inadecuadas tienen restricciones de tipo legal para su ocupación. Sin embargo, en nuestras ciudades esta es una realidad a pesar de los problemas que trae consigo.

Finalmente, dentro de esta categoría de tierra fiscal de dominio privado están las adquiridas vía compra con fines de desarrollo, las de uso reconvertible, que son las destinadas a programas de renovación urbana y las vacantes, que son áreas que van quedando en la ciudad sin uso aparente pero que son un buen potencial para el desarrollo de las ciudades, bien sea para equipamientos o satisfacción de requerimientos de viviendas de la población.

Las tierras fiscales de dominio público son aquellas destinadas al disfrute de la población como plazas, parques, etc., pero que al no tener un control para su uso, pueden ser ocupadas por sectores populares, ante la necesidad de encontrar un espacio para asentarse. En el caso de las áreas verdes, como los parques nacionales, pueden ser desafectados del dominio público y reconvertidos en su uso, pero esto generaría una polémica, en donde habría un enfrentamiento entre el Estado, los vecinos que usufructúan esos espacios y quienes han ocupado las tierras y exigen su regularización.

Con el Decreto sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares (2002), el Estado ha procurado enfrentar el problema de la titularidad de la tierra, a las comunidades que han venido ocupando terrenos de forma “ilegal”. En este sentido, ha habido algunas experiencias de regularización de la tenencia de la tierra, como es el caso del barrio León Droz Blanco, en la parroquia San Pedro de Caracas, donde la comunidad organizada logró obtener la propiedad colectiva de la tierra luego de un trabajo mancomunado Estado-comunidad, cuya lucha, organización y participación comunitaria dieron como resultado la conformación de la Organización Comunitaria Integral de Vivienda y Hábitat, que desde 2007 viene logrando las aspiraciones de obtener para sus integrantes una vivienda y hábitat dignos (Chacín, 2011).

CONSIDERACIONES FINALES

El aspecto referido a la propiedad de la tierra es una variable muy importante en el proceso de urbanización. Como hemos visto, existen distintos regímenes de propiedad de la tierra, de allí que haya diferentes reglas para el uso de cada uno de ellos. Es importante conocer quién es el propietario de la tierra y/o el poseedor, así como también las restricciones, limitaciones, prohibiciones, para su desarrollo a que se halla sometida determinada zona. Es relevante entonces obtener una adecuada implementación de cualquier política urbana para lograr la satisfacción de las necesidades de la población.

De allí entonces que pueda resaltarse el papel que juega la tierra propiedad del Estado, ya que tiene una gran significación desde el punto de vista de la gestión urbana, por cuanto permite a los distintos niveles de gobierno, a través de la planificación, poder llevar adelante planes específicos de regularización, así como de relocalización de la población de bajos recursos que habitan en áreas de riesgo, principalmente los de tipo geológico, o bien para destinarla a la constitución de bancos de tierra para futuros desarrollos requeridos por la ciudad.

302

REFERENCIAS

- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Bojórquez, J. (2011). Importancia de la tierra de propiedad social en la expansión de las ciudades en México. *Ra Ximhai*, vol. 7, n° 2, pp. 297-311, mayo-agosto, México, Universidad Autónoma Indígena de México.
- Chacín, R. (2011). Organización y participación comunitaria en el proceso de conformación de los consejos comunales. Caso de estudio: Consejo Comunal Droz Blanco, parroquia San Pedro, municipio Bolivariano Libertador, Distrito Capital. Tesis de Maestría. Instituto de Urbanismo FAU-UCV, Caracas.
- Clichevsky, N. et al. (1991). Políticas sociales y tierra fiscal. *Medio Ambiente y Urbanización*, número especial. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED - América Latina.
- González, M. (1984). *Propiedad pública. Diccionario Jurídico Mexicano*. México: UNAM.

- Lungo, M. (1986). El problema de la tierra urbana. *Revista Interamericana de Planificación*, vol. X, n° 80, diciembre.
- Márquez, J. (1981). *Propiedad. Diccionario Jurídico Mexicano*. México: UNAM.
- República Bolivariana de Venezuela. (2010). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2011). *Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos*. Caracas.
- República de Venezuela. (1989). *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Caracas.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1978). *Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos*. México.
- Semeco, A. (2013). La tierra urbana: insumo para una planificación dinámica. En: *Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos. Anales del XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Perú.
- Urdaneta Troconis, G. (1984). *La enajenabilidad de los ejidos con fines urbanísticos. Homenaje al doctor Eloy Lares*. Caracas: Imprenta Universitaria.