

# LA LEY DE TIERRAS URBANAS Y EL DERECHO DE PROPIEDAD

Francisco Ramírez Ramos<sup>1</sup>

**Resumen:** *La propiedad privada es un derecho que tiene como atributos esenciales de su existencia su exclusividad, su carácter excluyente, su calificación como fundamental, lo cual le brinda indemnidad, a no ser por limitaciones establecidas en la ley, y su perpetuidad. Si a un derecho subjetivo se le vacía de sus presupuestos, no se puede aseverar su existencia. En la Gaceta Oficial número 5.933 Ext. del 21 de octubre de 2009 se publicó la Ley de Tierras Urbanas, la cual tiene como objeto regular la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, a los fines de establecer las bases del desarrollo urbano y la satisfacción progresiva del derecho a las viviendas dignas en las zonas urbanas. Este trabajo estudia cómo afecta esta ley al derecho de propiedad, y si es o no compatible con sus presupuestos de existencia.*

**Palabras clave:** *Propiedad privada – Elementos esenciales – Limitaciones – Reserva legal – Derechos fundamentales.*

**SUMARIO.** Introducción. **I.** Concepto de propiedad. **II.** Atributos del derecho de propiedad. **III.** Potestades administrativas en la Ley de Tierras Urbanas. Conclusiones

## INTRODUCCIÓN

La ley de Tierras Urbanas<sup>2</sup> tiene como objeto, según lo indica su artículo 1, “regular la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat, a los fines de establecer las bases del desarrollo urbano y la satisfacción progresiva del derecho a las viviendas dignas en las zonas urbanas”.

Asimismo, dispone en su artículo 2 que “[l]a propiedad de las tierras urbanas tiene una función social y estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en la ley, reglamentos, planes y normas complementarias, que a los efectos se dicten”.

Resulta evidente de la lectura de los artículos previamente citados que el legislador persigue establecer un régimen jurídico especial, restrictivo por demás, del derecho de propiedad privada sobre tierras urbanas.

Para tal fin, la ley que se comenta hace uso de la noción de función social de la propiedad, cuya consecuencia es someter el derecho de propiedad

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2013). Asociado al escritorio jurídico Morris Sierraalta y Asociados.

<sup>2</sup> Publicada en la Gaceta Oficial N° 5.933 Extraordinario del 21 de octubre de 2009.

individual a cualesquiera contribuciones, restricciones y obligaciones que se dispongan con posterioridad.

Nos preguntamos, pues, si es acaso posible que esta ley –y las potestades administrativas que sobre la propiedad establece– sea armonizable con el contenido esencial del derecho de propiedad; para lo cual, procederemos a delimitar cuál es tal contenido esencial, a catalogar las potestades administrativas reguladas en la Ley de Tierras Urbanas y concluiremos dando respuesta a la interrogante que nos hemos planteado.

## I. CONCEPTO DE PROPIEDAD

El derecho de propiedad ha sido definido históricamente siguiendo dos corrientes principales: una cuantitativa, según la cual el derecho de propiedad es la suma de los derechos de usar, gozar y disponer de una cosa, tal como lo asumió nuestro Código Civil en su artículo 545, siguiendo la corriente del Código Civil francés; y una corriente cualitativa, tendiente a dar un marco conceptual capaz de adaptarse a todos los elementos del derecho de propiedad, incluso aquellos que pudieran desarrollarse posteriormente desde la doctrina o la jurisprudencia, sin dejar por fuera ninguno de ellos. VITTORIO SCIALOJA definió el derecho de propiedad, siguiendo la corriente cualitativa, como “la relación de derecho privado por la cual la cosa, como pertenencia de una persona, está sujeta a la voluntad de ésta en todo aquello que no esté prohibido por el derecho público o por la concurrencia de otro derecho”<sup>3</sup>.

Es de notar que en la definición de SCIALOJA, de inicios del siglo XX, existe ya una referencia al carácter restringido del derecho de propiedad. Dicha restricción está delimitada, como es debido, por el “derecho público” – el cual, creemos, debe ser entendido como normas cuyo contenido sea de orden público, indiferentemente de que sean de derecho civil, mercantil, penal o administrativo– o la concurrencia de otro derecho subjetivo. El autor citado plantea sin tapujos que el derecho de propiedad es restringido (como lo es cualquier derecho subjetivo según la más elemental lógica jurídica) sin echar mano del concepto de la función social de la propiedad.

La función social de la propiedad es un concepto que busca delimitar –si no limitar– el contenido del derecho de propiedad individual a favor de planteamientos ideológicos racionalistas y socialistas. LEON DUGUIT, en su obra “Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón” expresó que “[e]l absolutismo de la propiedad ha cedido de

---

<sup>3</sup> Citado por Gert Kummerow: *Compendio de bienes y derechos reales, Derecho Civil II*. Reimpresión de la 3ra edición. Paredes Editores. Caracas, 1990, p. 224.

hecho y derecho, ante un concepto ético, económica y jurídicamente más racional y humano que no es otro si no el de la propiedad afectada a la función social”<sup>4</sup>.

El problema surge de la indeterminación del concepto de función social. Así, según lo juzgue el legislador de turno, el derecho de propiedad individual deberá ceder atributos a favor de la sociedad, por causa de utilidad pública o interés social, para lograr armonizar ese interés social con el interés individual del propietario.

La materia urbanística ha sido, históricamente, una de las que más ha hecho uso de este principio –el de la función social de la propiedad– para justificar jurídicamente las limitaciones que se imponen a los propietarios de bienes inmuebles urbanos en el pleno ejercicio los atributos de su derecho de propiedad.

En el caso del derecho urbanístico, la limitación del derecho de propiedad parece no sólo lógica, sino deseable, toda vez que, de lo contrario, sería imposible que las ciudades pudieran crecer de manera ordenada y amable, garantizando que la cada vez mayor cantidad de personas que viven en asentamientos urbanos, lo hagan en condiciones de salubridad y seguridad. Un derecho de propiedad absoluto en materia urbanística tendría como resultado lo que, en la práctica, ha sucedido en ciudades como Caracas, de crecimiento anómalo.

No obstante ello, no deja de ser un concepto peligroso el de la función social, toda vez que al no existir una delimitación exacta del alcance que pueden tener los límites al derecho de propiedad privada en él fundamentados, podrían dar paso a arbitrariedades por parte de las legislaturas o las administraciones; como en efecto sucede ya con los conceptos de utilidad pública o interés social.

Suscribimos, por consiguiente, que el derecho de propiedad privada individual, como cualquier otro derecho subjetivo fundamental (incluso el derecho a la vida) es un derecho restringido y no absoluto como se tenía históricamente. Empero, creemos que la restricción a la que se someta el derecho de propiedad debe estar previamente delimitada en una ley formal, en lo cual profundizaremos más adelante, como garantía efectiva a su contenido esencial.

---

<sup>4</sup> Citado por Rafael Badell Madrid: *Régimen Jurídico de la Expropiación en Venezuela*. Caracas, 2014, p. 30.

## II. ATRIBUTOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD

El derecho de propiedad es *exclusivo*, por cuanto su ejercicio no requiere de la participación de nadie distinto al propietario, quien se beneficia solo de todas las potestades sobre la cosa que del derecho se derivan. Asimismo, es *excluyente*, visto que el titular del derecho tiene la facultad de impedir que terceros concurren al uso, goce y disposición de la cosa de la que es propietario; de esa manera, sólo el propietario determinará cual será el uso que le dará a su bien, cómo dispondrá de él o cómo se aprovechará de los frutos y beneficios que de él se deriven.

Lo anterior debe ser concatenado con el hecho de que el derecho de propiedad *está limitado sólo por las disposiciones de la ley*, la cual, en nuestra opinión, debe ser entendida en sentido formal, como acto normativo dictado por la Asamblea Nacional en ejercicio de su función legislativa y siguiendo el procedimiento establecido constitucionalmente para ello.

Este punto es de vital importancia, sobre todo cuando la propiedad es reconocida internacionalmente como un derecho humano, que debe ser garantizado y protegido por los Estados. Así, la reserva legal se constituye en una de las garantías a los derechos fundamentales que debe observar el Estado venezolano, por lo que no debe admitirse que la ley le otorgue a las administraciones públicas potestades de limitación a los derechos fundamentales –como el derecho de propiedad individual– que no estén expresamente regladas. La reserva legal de las limitaciones a la propiedad privada, es la única garantía de que las restricciones a ese derecho sean justas y atiendan al interés general, valorado como tal por el órgano legislativo, y no estén sometidas a la discrecionalidad o arbitrariedad del gobernante de turno erigido en Administración Pública.

Lo contrario, sería admitir que cualquier otro derecho fundamental, *e.g.*, el de la integridad personal, podría estar sometido a potestades públicas de limitación en virtud de su función social, cuando atenten contra la seguridad de la nación o la utilidad pública, y ese sería un camino, por decir lo menos, peligroso. De modo, pues, que consideramos que el tratamiento que se le da al derecho de propiedad, como derecho subjetivo individual, no debe ser distinto al que se le da a cualquier otro derecho fundamental individual, por lo que debe gozar de las mismas protecciones y garantías, especialmente la de la reserva legal, amén de las consideraciones relativas a la libertad económica y la preferencia por un sistema de libre mercado, que podría o no suscribir el lector.

Otro de los atributos del derecho de propiedad, esencial para su existencia, es su *perpetuidad*. El derecho de propiedad no deja de existir

aunque el propietario no ejecute ningún acto como tal; incluso si un tercero realiza conductas que atenten en contra de la exclusividad de la propiedad, excepción hecha, claro está, de la institución de la prescripción adquisitiva.

De modo, pues, que la única manera en la que el derecho de propiedad deje de existir a perpetuidad por la inactividad del propietario en su carácter de tal es que sobre la cosa exista un derecho de posesión legítima de un tercero, en los términos del Código Civil, que no sea interrumpido, natural o civilmente, en el transcurso de veinte años continuos. He aquí un ejemplo de una restricción a uno de los atributos de la propiedad, la perpetuidad, que está establecido en la ley formal, específicamente en el artículo 1.977 del Código Civil.

Todos los anteriores, *i.* la exclusividad en el ejercicio de las facultades de uso, goce y disposición; *ii.* la perpetuidad y *iii.* la garantía de la reserva legal en las restricciones a los atributos del derecho de propiedad son los elementos que constituyen el contenido esencial del derecho de propiedad, por lo que, reducidos al mínimo, se excluye la posibilidad de sostener que el derecho de propiedad privada subsiste en integridad.

### III. POTESTADES ADMINISTRATIVAS EN LA LEY DE TIERRAS URBANAS

El primer aspecto de la ley *in comento* que llama negativamente la atención es su artículo 2, según el cual “[l]a propiedad de las tierras urbanas tiene una función social y estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en la ley, reglamentos, planes y normas complementarias, que a los efectos se dicten”.

Evidentemente, la norma antes transcrita contiene una violación a la reserva legal que, como se dijo en el apartado anterior, garantiza que las restricciones al derecho fundamental de propiedad privada sólo podrán ser establecidas en leyes formales. Este artículo, de manera inconstitucional, otorga a la Administración la potestad de fijar limitaciones al derecho de propiedad mediante actos normativos de rango sublegal e, incluso, deja abierta la posibilidad de que las restricciones se hagan de manera discrecional mediante “planes y normas complementarias”.

Como si fuera poco, el artículo 3 *eiusdem* declara de utilidad pública e interés social las tierras urbanas sin uso, quedando así afectadas todas las propiedades inmuebles que sean declaradas como “tierra urbana sin uso” según el procedimiento administrativo especial que a tal fin ha regulado esta ley en su Capítulo IV. Dicha declaratoria de utilidad pública e interés social es, a nuestro entender, arbitraria por no referirse a bienes u obras

determinadas para poder así verificarse la verdadera utilidad pública, sino que deja a la discreción de la Administración la facultad de dar inicio al preindicado procedimiento administrativo.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 16 *eiusdem* dispone, también, que quedan afectadas de forma genérica (suponemos que como de utilidad pública o interés social, aunque no lo dice expresamente) las tierras urbanas ocupadas con edificaciones que estén en ruinas, con fallas de construcción, deterioradas, que no se encuentren habitadas o declaradas inhabitables; lo cual, evidentemente, incurre en el mismo vicio de inconstitucionalidad por violación de la garantía de la afectación específica de bienes que verdaderamente sean imprescindibles para la consecución de un interés público.

El artículo 6 dispone una potestad totalmente discrecional del Ejecutivo Nacional de determinar que cualesquiera tierras urbanas, además de las “abandonadas por sus propietarios y sin edificar”, se podrán tener como “tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda [...]” Queda, así, la Administración con la potestad discrecional de extender la afectación a la que se refieren los artículos anteriormente indicados a cualesquiera terrenos urbanos que le plazca.

Por otro lado, el artículo 17 establece un derecho de preferencia a favor de la República para adquirir tierras urbanas. Se limita así el derecho a disponer de las propiedades inmuebles como mejor le plazca al propietario, quien deberá agotar primero el derecho de preferencia de la República, por un precio que será fijado por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con los artículos 19 y 20.

Una de las características de esta ley, que pone en jaque el derecho fundamental a la propiedad privada, es el hecho de que con el procedimiento administrativo de declaratoria de tierra sin uso, el cual, por cierto, es mucho más expedito que otros procedimientos administrativos y puede iniciarse de oficio o por “denuncia de la comunidad organizada” (Vid. artículos 21 al 29 *eiusdem*), se puede declarar que “no existen propietarios o propietarias del terreno”, por lo que se iniciará el trámite para la transmisión de la propiedad a la República, “de conformidad con la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”<sup>5</sup>. Esa situación pretende hacer nugatoria la obligación estatal de

---

<sup>5</sup> G.O. N° 1.660 Ext., del 21 de junio de 1974. G.O. N° 39.238 del 10 de agosto de 2009. El artículo 20 dispone: “Para la incorporación en el patrimonio nacional de los bienes a que se refiere el inciso 2° del artículo anterior (los bienes muebles o inmuebles que se encuentren en el territorio de la República y que no tengan dueño), el Procurador de la Nación pedirá la posesión real de ellos al Juez de Primera Instancia en lo Civil de la Jurisdicción quien la mandará a dar en forma ordinaria.

acudir al procedimiento judicial de expropiación, con su incidencia para la ocupación previa, el cual es una garantía para los propietarios frente a la máxima limitación al derecho de propiedad.

Incluso, conforme al artículo 31 de la Ley de Tierras Urbanas, las tierras urbanas objeto de litigios sucesorales, deslindes, interdictos o sometidas a alguna medida judicial, podrán ser declaradas “sin uso” y ser ocupadas previamente, lo cual contradice a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social, la cual, insistimos, ha de ser interpretada *pro particular*, como garantía al derecho fundamental a la propiedad privada.

Especial atención merece la figura de los custodios, creada en el artículo de 34 de la LTU, a pesar de no tratarse de una potestad administrativa *strictu sensu*. Según este artículo “[l]a comunidad organizada del lugar donde se encuentre ubicada la tierra urbana, cuestionada, podrán actuar como custodio de las tierras en proceso y las que hayan sido declaradas sin uso, a fin de asegurar el bien de posibles invasiones”. Se autoriza así, mediante una norma eminentemente inconstitucional, a que particulares bajo la figura de “comunidad organizada” violenten el derecho de propiedad privada, realizando una ocupación ilegítima de un bien inmueble.

La Ley de Tierras Urbanas faculta al Poder Ejecutivo Nacional a ejercer una potestad fiscalizadora, así como una potestad expropiatoria –aunque contrariando la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social–, ambas eminentemente discrecionales, que de ninguna manera se armonizan con el contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad privada.

## CONCLUSIONES

La ley comentada se constituye, en nuestra humilde opinión, en una afrenta flagrante contra la Constitución económica venezolana y, en especial, contra el derecho fundamental a la propiedad privada, toda vez que es contraria al contenido sustancial de nuestra Constitución nacional, la cual dispone en su artículo 115 que “[s]e garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones

---

Esta posesión acordada al Fisco no perjudica los derechos o acciones de quienes tengan un derecho preferente, derecho o acciones que no se extinguen sino por la expiración del término fijado para la prescripción.

A los efectos de este artículo, los empleados nacionales y especialmente los de Hacienda, están obligados a acusar ante el Procurador de la Nación los bienes a que se refiere el citado inciso”.

que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes” (resaltado agregado).

Ha debido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en ejercicio de su atribución consagrada en el artículo 336 numeral 1 de la Constitución nacional, declarar la nulidad de la ley comentada, por ser abiertamente contraria a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Consideramos que ante la ley que hemos comentado, la jurisdicción venezolana debe seguir la enseñanza de LUIGI FERRAJOLI, para quien en un Estado constitucional la validez de las leyes depende “del respeto ya no sólo de normas procedimentales sobre su formación, sino también de las normas sustanciales sobre su contenido, es decir, sobre su coherencia con los principios de justicia establecidos en la constitución”<sup>6</sup>.

Y continúa el autor diciendo que, también en virtud del Estado de derecho constitucional (como el que declara ser Venezuela en el artículo 2 CRBV):

Cambia [...] la naturaleza de la jurisdicción y la relación entre el juez y la ley, que ya no consiste, como en el viejo paradigma iuspositivista, en sujeción a la letra de la ley sin importar cuál fuera su significado, sino antes que nada en sujeción a la constitución, que impone al juez la crítica de las leyes inválidas a través de su reinterpretación en sentido constitucional o de la denuncia de su inconstitucionalidad<sup>7</sup>.

Así pues, vemos respondida la interrogante planteada al inicio de este trabajo, conociendo que la Ley de Tierras Urbanas es inconstitucional por ser imposible armonizar su contenido al derecho fundamental a la propiedad privada, garantizado por el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que debe ser invalidada por el Tribunal Supremo de Justicia en ejercicio de su atribución de control concentrado de constitucionalidad, y desaplicada por todos los tribunales de la República, en ejercicio de la atribución de control difuso de la constitucionalidad.

La propiedad privada, además de un derecho fundamental reconocido internacionalmente, es la única garantía de crecimiento económico de una sociedad. Sólo las sociedades libres, en las que se garantiza el derecho de propiedad privada, logran el nivel de crecimiento económico necesario para impulsar un verdadero desarrollo humano sostenible.

---

<sup>6</sup> Luigi Ferrajoli: *Democracia y garantismo*. 2da edición. Editorial Trotta. Madrid, 2010, p. 31.

<sup>7</sup> *Ibid.*

El bienestar social verdadero pasa por el bienestar y la dignidad individual; por una estabilidad y crecimiento económico que sólo puede lograr la libre iniciativa privada, en ejercicio de la libertad de empresa, como manifestación del derecho de propiedad privada. Sólo una sociedad próspera puede satisfacer cada vez más y diversas necesidades humanas, es decir, la satisfacción del interés general depende, en gran medida, de la prosperidad que produce la protección a la propiedad privada.

En palabras de JEAN RIVERO:

El interés general no es, pues, el interés de la Comunidad, considerada como una entidad distinta de aquellas que la componen y superior a ellos; es, simplemente, un conjunto de necesidades humanas -aquellas a las cuales el juego de las libertades no atiende de manera adecuada, y cuya satisfacción condiciona sin embargo el cumplimiento de los destinos individuales-. La delimitación de lo que compete el interés general varía con las épocas, las estructuras sociales, los elementos psicológicos y las técnicas; pero si el contenido varía, la finalidad permanece igual: La acción administrativa tiende a la satisfacción del interés general<sup>8</sup>.

El Derecho Administrativo, como disciplina del Derecho público que regula la actuación administrativa, debe superar los paradigmas atávicos que ven a la propiedad privada como un enemigo del interés general y comprender que, como cualquier derecho subjetivo, la propiedad es un derecho restringido y delimitado por el orden público constitucional y legal, así como por otros derechos subjetivos. Así, el Derecho Administrativo debe jugar un papel de garantía jurídica de los ciudadanos y delimitar el ejercicio de potestades públicas por parte de la Administración, ya que, *per secula seculorum*, donde haya potestades públicas hay menos libertad individual.

---

<sup>8</sup> Jean Rivero: *Derecho Administrativo*. UCV. Caracas, 1984, p. 10.