

## ESTUDIOS

### Artículos

#### EL RÉGIMEN JURÍDICO-URBANÍSTICO DE LAS EDIFICACIONES DE AERÓDROMOS Y SUS ALREDEDORES DENTRO DE LAS POLIGONALES URBANAS EN VENEZUELA. UN CASO DE ESTUDIO: LA DECLARATORIA DE EJIDOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE IRIBARREN SOBRE LAS INSTALACIONES DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL "JACINTO LARA" DE LA CIUDAD DE BARQUISIMETO

Emilio J. Urbina Mendoza<sup>1</sup>

**Resumen:** *Dentro de las regulaciones del régimen jurídico-urbanístico, la intervención sobre los aeródromos existentes o la urbanización de nuevos, implica un conjunto de normas conexas tanto a nivel nacional como las reglas aeronáuticas venezolanas (RAV) que deben observarse más allá que el sistema tradicional de fuentes urbanísticas. Sus especificaciones técnicas no pueden ser relajadas por ninguna administración, menos, cuando las presiones sean por regularizar ocupantes irregulares en las adyacencias de las instalaciones aeroportuarias.*

**Palabras clave:** *Ordenación urbanística – Plan Rector de Aeropuertos –RAV 14 – Disciplina urbanística*

**SUMARIO.** I. Aproximaciones al problema jurídico-urbanístico de las adyacencias del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara de la ciudad de Barquisimeto. 1. Crónica de una disputa anunciada. A. La declaratoria de ejidos por el Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren y su conversión en Ordenanza. B. La posición institucional de la autoridad aeroportuaria (BAER). C. Demanda de nulidad ante la Sala Constitucional del TSJ (Expediente N° 2016-659). 2. Acciones judiciales posteriores del BAER. II. Régimen jurídico-urbanístico de los aeropuertos en su modificación y urbanización. 1. El régimen de normas propiamente urbanísticas y su remisión a las reglas técnicas aeronáuticas. 2. La RAV-14. A. El plan maestro del aeropuerto. B. La

---

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad Católica del Táchira, mención Cum Laude (1998). Doctor en Derecho por la Universidad de Deusto (Bilbao-España) (2010). Magister Scientiarum en Ética social (Universidad Alberto Hurtado - Santiago de Chile) (2002). Profesor de Ordenación Urbanística y Régimen Municipal en Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello (2006-2018). Abogado-Consultor en ordenación urbanística y territorial.

prohibición de emisión de la constancia de adecuación a las variables urbanas fundamentales sin el permiso del INAC. III. Responsabilidades por inobservancia de reglas de disciplina urbanística

## I. APROXIMACIONES AL PROBLEMA JURÍDICO-URBANÍSTICO DE LAS ADYACENCIAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL JACINTO LARA DE LA CIUDAD DE BARQUISIMETO

A finales de 2007, el entonces Alcalde de la ciudad de Barquisimeto, Municipio Iribarren del estado Lara, abogado Henry Falcón Fuentes, procedió a autorizar la ocupación de las zonas adyacentes del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara (en adelante AIJL) (Código IATA: BRM. OACI: SVBM) calculada en más de 200 familias en condiciones precarias<sup>2</sup>. La ocupación atrajo inmediatamente mayor cantidad de personas, con la eterna promesa de conseguir una vivienda del gobierno en áreas que se ofrecen, paradójicamente, como de primera calidad urbanística. En 2012, por instrucciones del Ejecutivo Nacional se ordenó el desalojo que estuvo a cargo de la Alcaldía del Municipio Iribarren<sup>3</sup>. El proceso se ejecutó a través del uso de la fuerza pública, generándose dos días de constante protesta en el oeste de la ciudad crepuscular de Venezuela<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase Diario *El Informador*, Barquisimeto, ediciones del 19-03-2010 y 18-05-2010. También, la entonces alcaldesa del Municipio Iribarren, profesora Amalia Sáez, "(...) calificó de irresponsables las acusaciones del gobernador Henri Falcón contra el Ejecutivo Nacional de promover las invasiones y afirmó que, por ejemplo, los ocupantes del Cono de Seguridad del Aeropuerto Jacinto Lara han dicho que personas vinculadas al mandatario regional han sido vistos en varias oportunidades por allí (...)". Véase Diario *El Impulso*, edición de 6 de marzo de 2012 "PSUV-Lara: no debemos dejarnos manipular por factores de oposición", en: <https://www.elimpulso.com/2012/03/06/psuv-lara-no-debemos-dejarnos-manipular-por-factores-de-la-oposicion/>

<sup>3</sup> Véase Diario *El Impulso*, Barquisimeto, edición del 12-03-2012 en: <https://www.elimpulso.com/2012/03/12/familias-desalojadas-de-cono-de-seguridad-invasen-sede-del-psuv/> El desalojo implicó un escándalo político para el Partido Socialista Unido de Venezuela, en razón que las familias desocupadas a la fuerza del cono de seguridad del aeropuerto, fueron a reclamar directamente a las autoridades del PSUV, exigiendo la destitución de la entonces también alcaldesa del PSUV, profesora Amalia Sáez. Véase <https://www.elimpulso.com/2012/03/13/desalojados-del-cono-de-seguridad-tomaron-sede-del-partido-rojo/>

<sup>4</sup> Véase "Ardió el Garabatal por manifestación de invasores", en: Diario *El Impulso*, Barquisimeto, edición de fecha 14-03-2012 <https://www.elimpulso.com/2012/03/14/pidieron-presencia-de-amalia-saez-ardio-el-garabatal-por-manifestacion-de-invasores/> Véase un gráfico estudio que se realizó en las comunidades invasoras que lleva por título "El cono de seguridad se les escapó de las manos". En: Diario *El Impulso*, Barquisimeto, edición del 22-

Por un tiempo estuvo el tema bajo el tapete, en razón de los procesos electorales de 2012 (presidenciales y regionales) y 2013 (municipales). En diciembre de 2013 se instala la plenaria electa para el período constitucional 2013-2017, siendo una de sus primeras directivas la atención de las invasiones sobre el espacio que popularmente se denomina el "Cono de Seguridad" del Aeropuerto Jacinto Lara de Barquisimeto.



Gráfico 1: Fotografía satelital AIJL 2003. Fuente: Google Earth.



Gráfico 2: Fotografía satelital AIJL y poligonales de afectación ocupaciones irregulares 2015. Fuente: Google Earth.

En las gráficas anteriores se puede apreciar la evolución acelerada de las invasiones en el área sur de la pista del AIJL, incluyéndose, las propias

---

08-2012 <https://www.elimpulso.com/2012/08/22/habitante-de-la-zona-el-cono-de-seguridad-se-les-escapo-de-las-manos/> Resalta este trabajo los pormenores sobre la invasión y el tiempo que llevaban allí.

zonas de aproximación a la cabecera de la pista. En 2003 no existían espacios ocupados dentro del área de seguridad (frente sur) de la pista de aterrizaje. Para 2015, se encontraban perfectamente identificadas los espacios mal urbanizados de los ocupantes irregulares, según se identifica en las poligonales indicadas en color rojo.

### 1. Crónica de una disputa anunciada

En 2015 se retoma la polémica con una intensidad y dirección no vista en los conatos del pasado. El Concejo Municipal (mayoritariamente en manos del oficialismo) aprovechando la coyuntura de la reforma de la Ordenanza del Plan de Desarrollo Urbano Local de Barquisimeto<sup>5</sup> (en adelante PDUL), introdujo la temática de las zonas invadidas en los alrededores del AIJL. Buscaron en el PDUL mecanismos para dejar intactas las ocupaciones irregulares, creyendo que reformando la Ordenanza podrían hacer nugatorio cualquier dispositivo limitante de ocupación sobre los espacios ya mencionados e identificados.

En ese entonces nos habían solicitado los servicios técnicos para asesorar en la citada modificación parcial. Sin embargo, desde un principio surgieron contradicciones entre lo que aconseja la técnica y las cada vez más evidentes y erráticas decisiones políticas de la mayoría edilicia oficialista. Esto nos llevó a tomar una agresiva postura pública en defensa del AIJL, puesto que, de proseguir las invasiones o la regularización de las mismas, Barquisimeto y el centro-occidente de Venezuela se quedarían sin Aeropuerto<sup>6</sup>. Coincidentalmente hubo un incidente en el AIJL con el vuelo número 711 (ruta Caracas-Barquisimeto) de Aserca Airlines en fecha 02-05-2015, donde estalló un caucho de la aeronave<sup>7</sup>, disparándose de nuevo las polémicas sobre la influencia de las invasiones en la seguridad aeronáutica del AIJL.

El Alcalde para el momento (2013-2017), ingeniero Alfredo Ramos había sido enfático en que el problema de la invasión era competencia de

---

<sup>5</sup> Publicada en Gaceta Municipal del Municipio Iribarren, extraordinaria, N° 1803 del 28-08-2003.

<sup>6</sup> Véase "Barquisimeto podría quedarse sin aeropuerto por ocupaciones". En: Diario *El Informador*, Barquisimeto, edición del 26-04-2015, páginas 1A y 2A.

<sup>7</sup> Véase "Caucho del ala izquierda de avión explotó al aterrizar en Barquisimeto". En: Diario *El Impulso*, Barquisimeto, edición del 03-05-2015 <https://www.elimpulso.com/2015/05/03/caucho-de-ala-izquierda-de-avion-exploto-al-aterrizar-en-barquisimeto>

todos los entes públicos involucrados<sup>8</sup>. Sin embargo, las presiones de los diferentes dirigentes de las comunidades localizadas a lo largo de las zonas invadidas, afectos al partido gobernante, canalizaron la lucha a través del enfrentamiento público entre la mayoría edilicia del PSUV contra el Alcalde de Barquisimeto de signo político contrario. En una de esas reuniones donde la comunidad tomó por la fuerza la sede del Palacio Municipal, terminó prevaleciendo la tesis de la "Declaratoria de ejidos" de los tantas veces identificados terrenos.

#### A. La declaratoria de ejidos por el Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren y su conversión en ordenanza

Temiendo el peor escenario, el Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren procedió a la declaratoria de ejidos de los polémicos terrenos por medio de dos Acuerdos de Plenaria, en específico el N° 235-15<sup>9</sup> y 253-15<sup>10</sup>, de una superficie aproximada de 2.117.260,98 m<sup>2</sup> subdividida en tres poligonales. Días después, percatándose la corporación edilicia sobre la insuficiencia del Acuerdo en razón del contenido de los mismos, según la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>11</sup>; procedió el Concejo a la modificación de la Ordenanza de Ejidos y Terrenos de Propiedad municipal<sup>12</sup>, donde incorporaron este dislate jurídico.

La declaratoria quedó patentada en la reforma del artículo 1, literal "K" de la Ordenanza identificada *ut supra*, quedando de la siguiente manera:

##### DETERMINACIÓN DE LOS EJIDOS

Artículo 2. Son ejidos del municipio Iribarren:

(...) Omisis (...)

k. Los terrenos declarados por el Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren a través del Acuerdo C.M. 235-15 de fecha 17 de septiembre de 2015, publicado en Gaceta Municipal el 21 de septiembre de 2015 Ordinaria 83 y el Acuerdo C.M.-

---

<sup>8</sup> Véase "Nuestra gestión apunta al impacto social de las obras". En: Diario *El Impulso*, Barquisimeto, edición del 22-04-2014 <https://www.elimpulso.com/2014/04/22/alfredoramos%e2%80%88nuestra-gestion-apunta-al-impacto-social-de-las-obras>

<sup>9</sup> Publicado en Gaceta Municipal del Municipio Iribarren, extraordinaria, n° 83 de fecha 21.09.2015.

<sup>10</sup> Publicado en Gaceta Municipal del Municipio Iribarren, extraordinaria, n° 85 de fecha 05.10.2015.

<sup>11</sup> Artículo 54.2 Acuerdos: son los actos que dicten los concejos municipales sobre asuntos de efecto particular.

<sup>12</sup> Publicada en Gaceta Municipal del Municipio Iribarren, extraordinaria, n° 4.289 de fecha 09.10.2015.

253-15 aprobado en la sesión N° 66 de fecha 24-09-2015 ubicados en la parroquia Juan de Villegas del municipio Iribarren y que comprenden Dos millones ciento diecisiete mil doscientos sesenta con noventa y ocho metros cuadrados (2.117.260,98 m<sup>2</sup>), con linderos, coordenadas UTM, y los puntos comprendidos entre A1 y A18, ambos inclusive tal como se detallan:

N°	Vértice	Nombre	Norte	Este	Distancia
1	P1		1.109.661,0000	459.443,0000	=====
2	P40		1.109.676,0000	459.517,0000	75,50
3	P39		1.109.675,0000	459.543,0000	26,02
4	P38		1.109.624,0000	459.588,0000	68,01
5	P37		1.109.629,0000	459.619,0000	31,40
6	P36		1.109.445,0000	459.679,0000	193,54
7	P35		1.109.428,0000	459.687,0000	18,79
8	P34		1.109.385,0000	459.700,0000	44,92
9	P33		1.109.372,3563	459.702,9178	12,98
10	P32		1.109.346,0000	459.709,0000	27,05
11	P31		1.109.330,0000	459.718,0000	18,36
12	P30		1.109.320,0000	459.718,0000	10,00
13	P29		1.109.259,0000	459.738,0000	64,20
14	PA		1.109.389,3121	460.129,9398	413,04
15	PB		1.109.313,3787	460.176,5409	89,09
16	P3		1.109.182,0000	459.796,0000	402,58
17	P2		1.109.120,0000	459.618,0000	188,49
P1			1.109.661,0000	459.443,0000	568,60

ÁREA 1 en metros cuadrados: 122.750,31

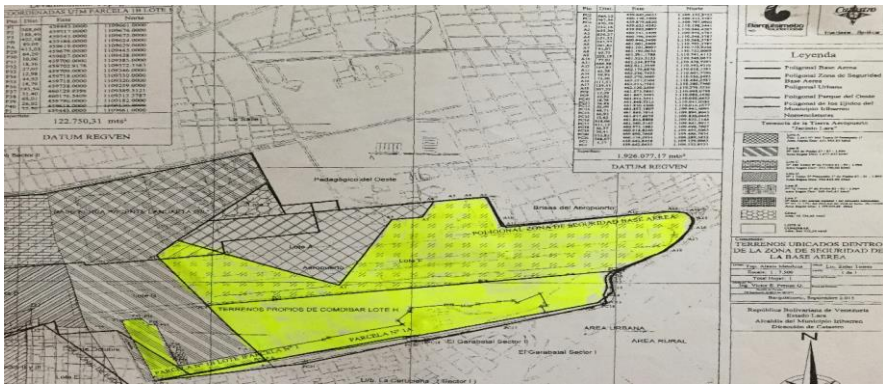
N°	Vértice	Nombre	Norte	Este	Distancia
1	D4		1.109.538,0000	458.455,0000	=====
2	D3		1.109.755,0000	458.979,0000	567,16
3	D2		1.109.618,0000	458.968,0000	137,44
4	D1		1.109.416,0000	458.516,0000	495,08
D4			1.109.538,0000	458.455,0000	136,40

ÁREA 2 en metros cuadrados: 68.433,50

ÁREA 3: con 1.926.077,17 m<sup>2</sup>

Nº	Vértice	Nombre	Norte	Este	Distancia
1	PC2	1.109.132,9723	459.642,0455	=====	
2	PC3	1.109.313,3787	460.176,5409	564,12	
3	PC4	1.109.797,0902	459.879,6820	567,54	
4	A1	1.110.198,3441	459.633,4283	470,79	
5	A2	1.110.246,4507	459.962,0897	332,16	
6	A3	1.109.976,3787	460.541,5409	639,30	
7	A4	1.110.548,3787	460.796,5409	626,27	
8	A5	1.110.568,3787	460.946,5409	151,33	
9	A6	1.110.703,3787	461.001,5409	145,77	
10	A7	1.110.719,9246	461.001,8007	101,62	
11	A8	1.110.732,0069	461.192,0632	91,07	
12	A9	1.110.741,4113	461.261,1788	69,75	
13	A10	1.110.549,0675	461.323,5133	202,19	
14	A11	1.110.478,7283	461.354,8576	77,01	
15	A12	1.110.595,9510	462.011,3559	666,88	
16	A13	1.110.618,1283	462.174,6876	164,83	
17	A14	1.110.605,7596	462.236,7425	63,28	
18	A15	1.110.556,2495	462.270,5060	59,93	
19	A16	1.110.484,2587	462.257,2504	73,20	
20	A17	1.110.380,7560	462.215,7565	111,51	
21	A18	1.110.270,5230	462.130,2504	139,51	
22	A19	1.110.098,0798	461.875,9861	307,22	
23	A20	1.110.089,1430	461.867,5495	12,29	
24	PC10	1.110.059,4452	461.853,3451	32,92	
25	PC11	1.110.041,0384	461.849,7215	18,76	
26	PC12	1.110.014,1677	461.850,4266	26,88	
27	PC13	1.109.961,5091	461.857,1807	53,09	

28	PC14	1.109.894,8045	461.840,7014	68,71
29	PC15	1.109.830,0445	461.857,6059	66,93
30	PC16	1.109.823,1144	461.845,8808	13,62
31	PC17	1.109.641,9917	461.360,5142	518,06
32	PC18	1.109.498,7907	460.975,1082	411,15
33	PC19	1.109.495,5065	460.918,8340	56,37
34	PC20	1.109.486,7854	460.890,7468	29,41
35	PC21	1.109.289,5852	460.374,2954	552,82
36	PC1	1.109.129,9063	459.642,8458	748,67
1	PC2	1.109.132,9723	459.642,0455	3,17



**Gráfico 3:** Poligonal de declaratoria de ejidos 2015. Fuente: Anexo a la Ordenanza de Reforma Parcial de la Ordenanza de Ejidos y Terrenos de Propiedad Municipal del Municipio Iribarren del estado Lara.

Como puede observarse en el gráfico 3, el artículo transcrito incorpora –violentando la Constitución– gran parte del terreno donde siempre ha funcionado el Aeropuerto Internacional Jacinto Lara de la ciudad de Barquisimeto. Incluye la pista principal y la calle de rodaje, además de las áreas de evidente dominio público de la República. Así, desconociendo los supuestos del artículo 181 de la Constitución Bolivariana de 1999, el Concejo Municipal de Iribarren incorporó como "EJIDO" a casi todo el Aeropuerto de Barquisimeto, violentando el carácter de éste último como bien de la nación de dominio público y desconociendo el carácter demanial del mismo.

La poligonal que se incorporó en el literal “K” del artículo 2 de la Ordenanza sin ningún fundamento procedió hasta declarar ejidos no sólo el



área donde se encuentra el edificio aeroportuario (aduana aérea de Barquisimeto), sino también parte de la Base Aérea "Vicente Landaeta Gil", donde actualmente funcionan algunos grupos de la Aviación Militar Bolivariana. Esto puede constatare en el plano elaborado por la Dirección de Catastro de la Alcaldía del Municipio Iribarren del estado Lara, suscrito por el Ingeniero Víctor E. Perozo, de fecha septiembre de 2015 y que se incluyó como anexo de la Ordenanza (Vid Gráfico N° 3).

Lo insólito del asunto es el motivo del Concejo Municipal para realizar esta declaratoria, tal como expresamente lo indica la exposición de motivos:

Consiguientemente, frente a la necesidad expresada por seis (6) comunidades representadas por nueve (9) Consejos Comunales, que se encuentran asentadas, desde hace nueve años aproximadamente en el Cono de Seguridad del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara, denominado en la actualidad "Ciudad Bendita Gran Poder de Dios", el Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren, como órgano legislativo y teniendo como norte principal el interés y bienestar colectivo, cumpliendo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y haciendo cumplir las leyes y Ordenanzas vigentes, que han permitido el avance del municipio Iribarren, hasta un estado de justicia social y en especial al derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a una vivienda digna, ha venido ejerciendo, en el ámbito de sus competencias, las acciones conducentes a brindar respuesta oportuna y adecuada a los ciudadanos y ciudadanas prenombrados (as).

En pleno ejercicio de sus competencias y facultades legales, el cuerpo edilicio municipal declaró como ejidos, en Sesión N° 63 de fecha 17 de septiembre de 2015, según Acuerdo 235-15, publicado en Gaceta Municipal Extraordinaria N° 83 de fecha 21 de septiembre de 2015 y el Acuerdo CM-253-15 aprobado en la sesión N° 66 de fecha 24-09-2015 una superficie de terreno que mide en total (2.117.260,98 m<sup>2</sup>) y que comprende tres (3) áreas de terrenos, donde cada una conforma una poligonal cerrada, cuyos números de vértices, nombre de los mismos, coordenadas y distancias se encuentran identificados en plano original de los terrenos afectados e informe N° DCCF-2015-09-191 del 24 de septiembre de 2015, suscrito por el Director de Catastro de la Alcaldía del municipio Iribarren, incluyendo asimismo, en la antedicha declaratoria, los puntos comprendidos entre A1 y A18. Las precitadas áreas poseen una extensión como se indica a continuación: ÁREA 1: con 122.750,31 m<sup>2</sup>, ÁREA 2: con 68.433,50 m<sup>2</sup> y ÁREA 3: con 1.926.077,1722 m<sup>2</sup>.

Es consideración del legislador la existencia de documentos registrados en los cuales la Nación adquirió por parte de terceros la propiedad de inmuebles ubicados dentro de la poligonal de los ejidos establecidas en el plano de alindamiento del año 1968, con especial atención a terrenos ubicados dentro del Aeropuerto Internacional "Jacinto Lara", los cuales son objeto de la presente Reforma (...) (subrayado nuestro).

Los párrafos son demoledores en lo que respecta al orden de prioridades del Concejo Municipal, donde, sin importar ni revisar si los ocupantes irregulares de las áreas de seguridad del AIJL pueden estar allí o no; prefirió declarar ejidos para que posteriormente el Municipio entregara los correspondientes títulos de propiedad. En pocas palabras, la reforma del texto normativo municipal cristaliza uno de los más graves problemas que amenaza la infraestructura aeroportuaria en Venezuela: *la constante invasión y levantamiento de poblamiento irregular en sus alrededores.*

Quien suscribe procedió, en sendos escritos durante 2015<sup>13</sup> y 2016<sup>14</sup>, a denunciar ante la opinión pública y los funcionarios competentes la aberrante actitud de convertir en ejidos unos terrenos de la República, amén de regularizar lo irregularizable urbanísticamente hablando. Con el sólo fundamento del artículo 181 constitucional, sin revisar si se cubrían los extremos exigidos por el constituyente y el legislador, según sentencia N° 1.626 SC/TSJ de fecha 10-12-2015<sup>15</sup>, los concejales asumieron que la mejor

- 
- <sup>13</sup> Véase Ofic. 09/2015: Dirigido al ciudadano Síndico-procurador municipal, abogado Jesús Pérez, Ofic. 10/2015: Dirigida a la ciudadana Directora de Planificación y Control Urbano (DPCU), arquitecta Zulay Briceño, Ofic. 11/2015: Dirigida al ciudadano Concejal Alejandro J. Natera, Presidente del Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren, Ofic. 12/2015: Dirigida a la profesora Milagros Gómez de Blavia, concejal del Municipio Iribarren del estado Lara, todos del 04-05-2015. Sensiblemente explicamos al entonces Alcalde, ingeniero Alfredo Ramos, los pormenores del error de declarar ejidos los terrenos donde se encuentran los invasores para que posteriormente se procediera a otorgarles títulos de propiedad. Véase Ofic. 17/2015 del 07-09-2015. De igual manera insistimos en Ofic. 18/2015 del 21-09-2015 al Ciudadano Presidente del Concejo Municipal de Iribarren, concejal Alejandro J. Natera, que sería una violación al régimen jurídico-urbanístico persistir en la declaratoria de ejidos de los terrenos que son para la seguridad del AIJL. El 24-09-2015 hicimos lo mismo con el ciudadano Síndico-Municipal. Debemos señalar que de los comunicados anteriores, sólo obtuvimos respuesta de la Concejal Milagro Gómez de Blavia que procedió inmediatamente a votar en contra de tan aberrante declaratoria de ejidos, manifestando su directiva a través de un voto salvado.
- <sup>14</sup> En Ofic. 03/2016 del 06-06-2016, expresamos al entonces Alcalde, ingeniero Alfredo Ramos, sobre las consecuencias de la declaratoria de ejidos, en donde se pretendía regularizar a parte de la comunidad que había invadido las áreas de seguridad del AIJL.
- <sup>15</sup> En julio de 2013 nosotros introdujimos ante la Sala Constitucional del TSJ un recurso de interpretación constitucional del artículo 181 del texto fundamental (expediente N° 2013-649) El recurso fue resuelto en sentencia N° 1626, donde en uno de los párrafos fue enfática en señalar sobre quién puede hacer una declaratoria de ejidos: "(...) En atención a las consideraciones expuestas, advierte esta Sala, una vez analizada la demanda de interpretación, que el accionante dijo actuar en nombre propio en su condición de abogado y en su carácter de asesor del Concejo Municipal del Municipio Iribarren del Estado Lara, sin señalar un supuesto concreto, es decir, sin aludir a la conexión con un caso específico que lo haya hecho instar a este órgano jurisdiccional para resolver su petición, aludiendo

manera de atender a una comunidad invasora era otorgándoles sus títulos de propiedad.

En la singularidad de la solución propuesta, primero, debía declararse como ejido para luego desafectar y conceder dichos títulos. Ahora bien, el problema estriba en que no podía ni declararse ejidos, ni mucho menos legalizar la invasión sobre los terrenos del AIJL. De nada sirve establecer mecanismos de traslación de titularidad sobre los inmuebles, si posteriormente, el propio Municipio debe restringir –cuando no prohibir– aspectos propios de *ius aedificandi*. En pocas palabras, ¿cómo un Municipio otorga titularidad sobre terrenos cuando posteriormente el propio Municipio en ejercicio legítimo de sus potestades como autoridad urbanística, prohibirá la construcción de cualquier tipo de edificación?

## **B. La posición institucional de la autoridad aeroportuaria (BAER)**

El AIJL desde 2014 se encuentra en manos de la empresa pública Bolivariana de Aeropuertos (BAER, C.A.). Como parte del sistema nacional de aeropuertos, BAER se encarga directamente de regentar los espacios físicos, así como, de aplicar el debido mantenimiento de los aeródromos nacionales e internacionales ubicados dentro de la geografía venezolana.

Ante las declaratorias de ejidos sobre el AIJL, al principio, hubo un silencio de quienes en ese momento eran los responsables del terminal aéreo. Ante la propia presión pública y visto lo notorio de la ilegalidad, BAER, C.A. procedió el 10-12-2015 a la interposición de un amparo constitucional<sup>16</sup> contra el Acuerdo N° 235-15 *supra* identificado, en razón de la citada declaratoria de ejidos. Entre los motivos argumentados en el escrito de amparo, los representantes del AIJL esgrimieron:

---

simplemente a que su interés radica en que esta Sala dictamine qué tierras pudieran pasar a ser ejidos, incluyendo aquellas que tienen cadenas titulativas, las posesiones pro-indivisas; igualmente pretende que se establezca que solo el Concejo Municipal pueda realizar la declaratoria de ejido, de lo que se desprende que la real intención de la parte actora a través de la presente demanda es obtener un pronunciamiento a través del cual este órgano jurisdiccional se subrogue en atribuciones propias del poder legislativo (Asamblea Nacional) regulando aspectos que están reservados al desarrollo exclusivo de una ley. Por tanto, esta Sala concluye que el accionante no demostró la existencia de un interés jurídico actual, legítimo, fundado en una situación jurídica concreta que lo legitime para acudir a esta Sala, con el fin de demandar la referida interpretación".

<sup>16</sup> Expediente N° KP02-O-2015-000170. Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Occidental con sede en Barquisimeto, estado Lara.

(...) que los terrenos ubicados en la poligonal descrita en La Ordenanza de La Reforma De La Ordenanza De Ejidos Y Terrenos De Propiedad Municipal en su artículo 2 literal J, que los concejales quieren adjudicar la propiedad de los terrenos que colindan de manera directa con las aéreas que se encuentran en zona de seguridad del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara; esta que se definen por la norma de la Organización De Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.) en la que se tipifica una superficie limitadora de obstáculo y la cual tienen un factor de riesgo inminente dentro de la operatividad del Aeropuerto y por lo cual en los terrenos citados up supra enmarcados en el acuerdo que generan una influencia en la operatividad del aeropuerto, observándose que el Consejo Municipal y el Ejecutivo Municipal han realizado el acto legislativo bajo la indiferencia y descuido de apoyarse en los organismos e instituciones expertas en la actividad aeronáuticas, aeroportuaria y de gestión de riesgo como lo son las Autoridades Del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara, el Ministerio Del Poder Popular De Transporte Acuático y Aéreo, el Instituto De Aeronáutica Civil, Direccional Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, El Instituto De Parques Nacional (...) (subrayado nuestro).

La gravedad de lo alegado por los funcionarios del AIJL no fue suficiente para que el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Occidental con sede en Barquisimeto, en fecha 16-12-2015 declarara Inadmisibile el citado recurso en razón de lo previsto en el artículo 6, ordinal 5 de la Ley Orgánica de Amparo, alegándose que debía agotarse los recursos ordinarios previstos en la legislación.

Inmediatamente BAER apeló de la insólita decisión. El Juzgado Nacional Contencioso Administrativo de la Región Centro-Occidental<sup>17</sup> con sede en Maracaibo, estado Zulia, lamentablemente procedió a ratificar la sentencia de primera instancia en fecha 21-04-2016, reforzando que por vía de amparo no puede conocerse sobre la nulidad de una declaratoria de ejidos.

### **C. Demanda de nulidad ante la Sala Constitucional del TSJ (Expediente N° 2016-659)**

Ante la inutilidad de las acciones emprendidas por el BAER, así como, lo nugatorio que resultaron los votos negativos contra la declaratoria efectuados por la Concejala Milagro Gómez de Blavia y la Directora de DPCU (arquitecto Zulay Briceño); quien suscribe, interpuso en junio de 2016 un

---

<sup>17</sup> Expediente N° VP31-O-2016-000014.

recurso de nulidad por inconstitucional<sup>18</sup> de la reforma de la Ordenanza de Ejidos ya identificada suficientemente.

En el escrito habíamos solicitado al máximo Tribunal que procediera a la SUSPENSIÓN inmediata de los efectos de la declaratoria de ejidos mientras se decide la causa principal. De forma inesperada, la Sala Constitucional nos otorgó las medidas cautelares de suspensión de los efectos de la declaratoria de ejidos. Dicha providencia fue concedida en sentencia N° 208 de fecha 07-04-2017. Para el momento en que se escribe este artículo, la causa se encuentra en fase de notificación al Alcalde del Municipio Iribarren. Sin embargo, dada las presiones mediáticas que generó este recurso, sobre todo contra los concejales oficialistas, el Concejo Municipal procedió a "suprimir" el literal "K" del artículo primero de la ordenanza reformada en 2015. Es decir, enmendaron un gravísimo error que acarreará en su momento consecuencias del orden penal.

Es evidente que en la reforma del artículo 2, literal "K" de la Ordenanza identificada e impugnada, tiene que ver con que el Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren procedió a declarar ejidos terrenos que no se encuentran en las hipótesis planteadas en el artículo 181 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, para su procedencia. Ya en su oportunidad nos pronunciamos al respecto<sup>19</sup>, señalando pormenorizadamente dónde y cuándo puede declararse ejidos.

Señala el artículo 181 constitucional lo siguiente:

Artículo 181. Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en las ordenanzas municipales y en los supuestos que las mismas señalen, conforme a esta Constitución y a la legislación que se dicte para desarrollar sus principios.

Los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, carentes de dueño o dueña, son ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos. Igualmente, se constituyen en ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana. Quedarán exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. La ley establecerá la conversión en ejidos de otras tierras públicas (subrayado nuestro).

Es importante destacar que todavía no existe ley nacional que contemple las hipótesis de las declaratorias de ejidos, por lo tanto, debemos

---

<sup>18</sup> Expediente N° 2016-659.

<sup>19</sup> Véase URBINA MENDOZA, EMILIO J. *Los procesos de conversión de terrenos urbanos en ejidos municipales y su declaratoria*. En: AAVV. *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su Fundación 1915-2015*. Caracas, Ediciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2015, Tomo II, pp. 787-827.

circunscribirnos a lo textualmente contemplados en la Constitución. La presunción ejidal se encuentra limitada sólo sobre los terrenos baldíos o los de propiedad indeterminada. No cualquier tipo de propiedad es susceptible declararla como ejidos en el sentido constitucional. El propio texto de la norma fundamental nos habla de terrenos “carentes de dueño o dueña” así como “tierras baldías” y “otras tierras públicas”. Sobre este particular es necesario detenernos por cuanto la redacción del 181 constitucional si bien *a priori* indica la posibilidad de convertir terrenos privados en ejidos, al enmarcar las posibles hipótesis que se desprenderían, sería limitado exclusivamente, a todo tipo de terrenos públicos, sean los denominados demaniales<sup>20</sup> u otros.

Sobre los *baldíos* nacionales no existe mayor ambigüedad o problemas en tratar de identificar la estipulación lingüística. En el artículo 1 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 se definen claramente cuáles son los terrenos que se reputan baldíos; sin embargo, somos contestes que no sólo ese texto legislativo debe abordarse pues a lo largo de estos 80 años de vigencia, otras leyes han derogado parcialmente esa ley.

Ahora bien, en el caso de la Declaratoria de Ejidos, el Acuerdo y la Ordenanza hace mención a 216 hectáreas, lo cual, dudamos que sean “tierras baldías”, éstas últimas, clasificadas como Terrenos Públicos de Dominio Privado de la República. Como señalamos, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos determina qué es un baldío. También el mismo texto legal exceptúa de esa categoría de tierras a los siguientes inmuebles: (i) Los de propiedad particular (privada); (ii) Los que pertenezcan a los estados y a los Institutos Autónomos u otros entes con autonomía funcional; (iii) Los que estén reservados por ley para un servicio público según la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional y (iv) Los bienes de dominio público de la Nación.

Sobre esta última condición, es necesario precisar algunas consideraciones, ya que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional se encuentra casi en su totalidad derogada, sólo quedando apenas 3 artículos vigentes. En sustitución de la misma, la regulación de los bienes de propiedad pública y sus clasificaciones se encuentra en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica sobre Bienes Públicos<sup>21</sup>.

En el caso de los terrenos que se añaden al Aeropuerto Internacional Jacinto Lara y la Base Aérea Vicente Landaeta Gil, tanto sus instalaciones

---

<sup>20</sup> Véase TURUHPAL CARIELLO, HÉCTOR. *Teoría general y régimen jurídico del dominio público en Venezuela*. Caracas, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, 2008.

<sup>21</sup> Publicado en Gaceta Oficial de la República, extraordinario, N° 6.155 de fecha 19-11-2014.

como aquellos que sean necesarios para el funcionamiento de las operaciones aeronáuticas, se encuentran afectados bajo el régimen de dominio público, es decir, son imprescindibles para “dar satisfacción a una necesidad pública y que no puedan ser reemplazados en esa función” (artículo 6, numeral 2 de La Ley Orgánica de Bienes Públicos). Esto implica, si es de dominio público, que estos terrenos son imprescriptibles e inalienables, es decir, no son susceptibles de negocios o cualquier otra transacción que implique venta o traslado de titularidad. Por ende, no se pueden entregar títulos sobre dichas áreas.

Los Bienes de dominio público, según el profesor Eloy Lares Martínez<sup>22</sup>, al interpretar el artículo 539 del Código Civil, pueden ser tanto por ser calificados de *forma directa* (caminos, carreteras, playas, ríos, lagos, etc.) como aquellos *destinados al funcionamiento de un servicio público* (los cuarteles, bases militares, aeropuertos, etc.). Ahora bien, ¿cómo puede calificarse de baldío nacional terrenos que son dispuestos para la seguridad aeroportuaria, como es el cono de seguridad y aproximación? A nuestro juicio, y según lo dispuesto por las leyes nacionales que regulan la materia, tanto antes como las creadas con posterioridad a la Constitución Bolivariana de 1999 señalan de forma clara qué es un baldío nacional y esos terrenos por tanto no pudieron ser susceptibles de ser declarados ejidos.

De esta forma, si no son baldíos nacionales estos terrenos, no puede aplicarse siquiera el párrafo único del artículo 181 constitucional, es decir, no pueden convertirse en terrenos ejidos. Hacerlo es trasgredir el régimen jurídico-constitucional de los inmuebles propiedad del Estado y traerá de forma inevitable sanciones para los concejales y funcionarios que procedan sin fundamento alguno a realizar las declaratorias, como parece ser, en el caso del Cono de Seguridad y Aproximación del AIJL de la ciudad de Barquisimeto.

¿Entonces los terrenos del cono de seguridad son terrenos “sin dueño o dueña”? Tampoco puede aplicarse esta categoría, pues sólo podemos entender que puede circunscribirse bajo tres casos taxativos, los cuales, ninguno puede reputarse que sean terrenos de propiedad privada ya que de ser afirmativa la tesis, entonces, estaríamos en un caso evidente de confiscación solapada lacerante de los derechos constitucionales a la propiedad. Los casos que en la práctica se pueden desarrollar para encuadrar esa frase “terrenos sin dueño o dueña” se circunscriben a:

---

<sup>22</sup> LARES MARTÍNEZ, ELOY. *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas, Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, 2001, pp. 577-578.

- a. *Terrenos poseídos por invasores*, que no se conoce su cualidad jurídica efectiva del inmueble que ocupan, sea por desinformación o por inexistencia de la misma. En el mejor de los casos nos toparemos con “títulos supletorios”, evacuados para dar por zanjada, salvo mejor título, quién es el legítimo propietario de las bienhechurías.
- b. *Terrenos privados con defectos en la cadena titulativa*, es decir, que no cumplen con la exigencia legal de contar con un tracto documental debidamente registrado, cuyo origen, de ser bajo un título emitido sin intervención de personas públicas territoriales o institucionales, sea anterior al 10-04-1848 (artículo 6, parágrafo segundo de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, vigente).
- c. *Terrenos en co-propiedad de posesiones territoriales de imposible o dificultosa partición*, según las reglas del Código Civil (artículo 768), sea por insuficiencia en la legitimación de sus copropietarios (derechantes) o por la falta de capacidad documental.

Por lo tanto, debe concluirse forzosamente que el Concejo Municipal Bolivariano de Iribarren procedió a declarar ejidos terrenos del Aeropuerto Internacional Jacinto Lara y la Base Aérea Vicente Landaeta Gil, sin que estos terrenos se enmarcaran dentro de las hipótesis que contempla el párrafo único del artículo 181 de la Constitución Bolivariana de 1999.

## 2. Acciones judiciales posteriores del BAER

BAER en julio de 2016 procedió a solicitar la nulidad de la Ordenanza. La demanda fue interpuesta por Barquisimeto, remitiéndose a la Sala Constitucional en febrero de 2017. El expediente (2017-263) por razones procesales se acumuló al nuestro según decisión N° 461 del 27-06-2017.

Lo resaltante del escrito del AIJL, estriba en las consideraciones técnico-jurídicas relativa a la imposible regularización de los invasores, resaltando: (i) Que los ocupantes se encuentran dentro de las superficies limitadoras (zonas de seguridad del AIJL) tipificadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); (ii) Que las autoridades municipales han desconocido todo el régimen de control de obstáculos previsto en la legislación nacional e internacional al declarar ejidos; (iii) Que los lotes de terrenos al estar afectos al servicio público de aeropuerto, gozan de la protección de bienes públicos demaniales nacionales, por lo tanto, no pueden ser declarados ejidos al ser dos categorías de suelos no compatibles; y (iv) Que la declaratoria de ejidos busca regularizar los asentamientos irregulares, trayendo consigo de forma "solapada" que el AIJL quede inoperativo al "no cumplir con todas las normativas Nacionales e



Internacionales que son tan necesarias para sus operaciones aeronáuticas" (SIC).

## II. RÉGIMEN JURÍDICO-URBANÍSTICO DE LOS AEROPUERTOS EN SU MODIFICACIÓN Y URBANIZACIÓN

Precisado el problema en sus dimensiones, es necesario detenernos en el régimen jurídico-urbanístico previsto en Venezuela para instalaciones aeroportuarias. Sobre este punto debemos advertir que la situación fáctica vivenciada hasta nuestros días en los alrededores del AIJL, puede perfectamente calificarse como "ocupación irregular de espacios cuya zonificación y variables urbanas no permiten asentamientos ni residenciales ni comerciales".

### 1. El régimen de normas propiamente urbanísticas y su remisión a las reglas técnicas aeronáuticas

En Venezuela el régimen de competencias en materia de ordenación urbanística se ha mantenido inalterado desde 1909, con sus lamentables vulneraciones por el propio Estado<sup>23</sup>. Formalmente la Constitución de 1947<sup>24</sup> determinará el régimen vigente sobre distribución competencial en materia urbanística. De esta manera, la República asumirá "Todo lo relativo al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para el proyecto y ejecución de obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo, y a la creación y funcionamiento de los organismos correspondientes" (art. 138, numeral 15). Al Municipio, que en dicho texto constitucional se le bautizó como Poder Municipal materializado bajo el mote de Distrito<sup>25</sup>, se le encargará como competencia exclusiva "Fomentar y

---

<sup>23</sup> Para más detalles véase URBINA MENDOZA, EMILIO J. "El régimen jurídico del urbanismo en Venezuela: un extraño e inacabado rompecabezas en los inicios del siglo XXI". En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Caracas, Ediciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 145 (enero/diciembre 2007), pp. 201-261. También véase URBINA MENDOZA, EMILIO J. "Siete décadas del régimen jurídico-urbanístico en Venezuela (1946-2016) ¿Oxímoron normativo?". En: *Montalbán*. Caracas, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Católica Andrés Bello, N° 49 (enero-diciembre 2017), pp. 675-761.

<sup>24</sup> Publicada en Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, extraordinario, N° 194 del 30-07-1947.

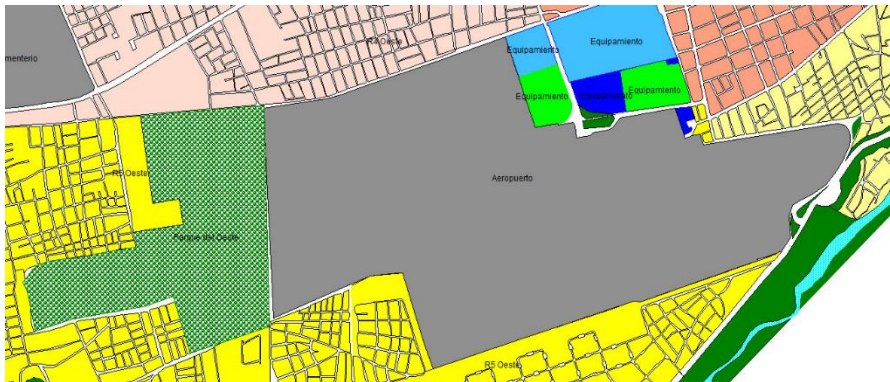
<sup>25</sup> Artículo 109 de la Constitución de 1947: "El Poder Municipal lo ejercerá en cada Distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, el Concejo Municipal, que gozará de plena autonomía en lo que concierne al régimen económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas por esta Constitución".

encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales" (art. 112, numeral 4).

Este sistema peculiar de distribución de competencias, establecido por el Constituyente de 1947 y que ha de mantenerse hasta nuestros días, implica conferir a la República todo lo relativos al componente técnico-normativo en materias de urbanismo, arquitectura, ingeniería y áreas afines. Será una suerte de mecanismo competencial de *estandarización*. En cambio, al Municipio, se le otorgará la responsabilidad exclusiva de todo lo concerniente a lo que se conoce dentro del Derecho urbanístico como *Disciplina Urbanística*<sup>26</sup>.

Dentro de los documentos jurídico-urbanísticos nacionales, tenemos la existencia de un Plan de Ordenación Urbanística (mejor conocido como POU) para eje metropolitano *Barquisimeto-Cabudare*<sup>27</sup>. En dicho instrumento (art. 22, párrafo 3º) se reconoce la poligonal del AIJL, estableciendo perfectamente cuáles son las áreas que pueden ser ocupadas y cuáles no.

Sin embargo, el POU no es explícito en cuanto a los usos, delegando en el PDUL toda la regulación sobre variables urbanas fundamentales. El AIJL se encuentra dentro de la jurisdicción del Municipio Iribarren, Parroquia Juan de Villegas. Desde 2003 la ciudad de Barquisimeto cuenta con una Ordenanza del Plan de Desarrollo Urbano Local, la cual, contempla unas dobles vinculaciones urbanísticas para los espacios aeroportuarios y sus zonas de seguridad.



<sup>26</sup> Véase PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *La Disciplina Urbanística*. Madrid, IUSTEL, 2012. CARCELLER FERNÁNDEZ, ANTONIO. *Derecho urbanístico sancionador*. Barcelona, Atelier, 2004.

<sup>27</sup> Ministerio de Desarrollo Urbano. *Resolución N° 3.011 mediante el cual se dicta el Plan de Ordenación Urbanística de Barquisimeto-Cabudare, municipios Iribarren y Palavecino del estado Lara*. Publicado en Gaceta Oficial de la República, extraordinario, N° 5.316 del 23-03-1999.

**Gráfico 4: Zonificación de los espacios aeroportuarios según PDUL  
Barquisimeto 2003**

En un primer lugar el PDUL califica en su Plano General de Zonificación las instalaciones aeroportuarias como Equipamiento de Uso "Administrativo-Institucional", en las cuales, el contenido de las Variables Urbanas estará reglamentado por la correspondiente autoridad gubernamental nacional. En nuestro caso, los espacios que el PDUL destina para el AIJL están sometidos a la exclusiva reglamentación que establezca los organismos técnicos nacionales de aviación civil, es decir, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC).

En segundo lugar, el PDUL califica en su Ordenanza a las zonas aeroportuarias como Zona de Protección Urbana (ZPU), de conformidad con el artículo 57 *ejusdem*:

Artículo 57. A los efectos legales de esta Ordenanza quedan definidas como Zonas de Protección Urbana (Z.P.U.) aquellas áreas donde no pueden existir intervenciones ni ocupaciones urbanas, dadas sus condiciones de alto riesgo para la integridad de la vida de las personas, o porque están clasificadas como zonas de preservación para el futuro. Son estas:

(...) Omisis (...)

i) Conos de seguridad y aproximación del sistema aeroportuario de la ciudad (subrayado nuestro).

El texto del artículo es prístino. Las áreas de seguridad del aeropuerto poseen restricción ZPU (literal "I"), es decir, son áreas de protección urbana donde no puede el funcionario municipal competente –ni siquiera uno nacional del INAC o BAER– otorgar ningún tipo de autorización para edificar. Es decir, que dando por descontado que el Municipio otorgue la titularidad, cuando esos mismos propietarios vayan a construir o a mejorar la vivienda existente y soliciten las variables urbanas fundamentales, la Dirección de Planificación y Control Urbano de la Alcaldía de Iribarren deberá negar la constancia de adecuación por cuanto las áreas han sido calificadas como ZPU absolutas.

De esta manera queda demostrado que sobre los espacios donde se encuentran las ocupaciones irregulares tal y como se muestra en la gráfica 2 (vid *supra*), no pueden proseguir allí por cuanto no sólo violan las disposiciones de seguridad aeronáutica, sino también, lo dispuesto en los instrumentos de planificación urbana para el Municipio Iribarren del estado Lara como es el POU de 1999 y el PDUL de 2003.

## 2. La RAV-14

Como se indicó, el PDUL califica las zonas aeroportuarias como de Uso "Administrativo-Institucional". Esta delegación automáticamente nos remite a las fuentes normativas internas y externas en materia aeronáutica. En nuestro país, las reglamentaciones de los tratados internacionales sobre seguridad y operaciones aeronáuticas se han compilados en las denominadas RAV (*Regulación Aeronáutica Venezolana*). Desde 2009 se han incorporado todo un sinnúmero de estrictas regulaciones.

En nuestro caso, para resolver la remisión reglamentaria-urbanística que nos delega el PDUL de Barquisimeto, la RAV aplicable es la denominada RAV-14 sobre diseño y operación de aeródromos y helipuertos –publicada en Gaceta Oficial de la República, extraordinaria, N° 5.962 del 19-02-2010–. Ésta última contempla de forma cartesiana el régimen de instrumentos que determinan las variables urbanas fundamentales, que como lo señalamos anteriormente, es ZPU según el PDUL de Barquisimeto. Parte de la comunidad que donde el Municipio pretendió otorgarle titularidad, se encuentra en el cono de seguridad, área ZPU, que además de violentar al PDUL vigente, sería burlarse de las reglas aeronáuticas suscritas internacionalmente por Venezuela.

La RAV-14 establece dos instrumentos necesarios para ubicar dentro de los espacios aeroportuarios o sus alrededores, edificaciones de permanente ocupación. Estos son: (i) El Plan Maestro del Aeropuerto y (ii) El permiso aeronáutico.

### A. El plan maestro del aeropuerto

La primera de las regulaciones de esta peculiar normativa, tiene que ver con la elaboración del denominado "Plan Maestro del Aeropuerto". El mismo es elaborado por la Autoridad Aeronáutica y debe cumplirse lo siguiente:

#### SECCIÓN 14.7 DISEÑO DE AERÓDROMOS.

(a) Todo aeródromo debe poseer un Plan Maestro aprobado por la Autoridad Aeronáutica, el cual debe ser actualizado cada 5 años y enmendado durante este período si ocurren cambios justificados por la Autoridad Aeronáutica, este debe reflejar todas las características físicas existentes en el aeródromo tanto del lago Aire como el lado Tierra y la planificación de su crecimiento en función de la demanda a servir en horizontes de 5, 10, 15 y 20 años.

(b) Los requisitos arquitectónicos relacionados con la infraestructura que son necesarios para la óptima aplicación de las medidas de seguridad de la aviación civil internacional, se integrarán en el diseño y la construcción de nuevas

instalaciones, así como en las modificaciones de las instalaciones existentes en los aeródromos.

El Plan Maestro es el primer instrumento de planificación aeroportuaria que establecerá dónde y cuándo se van a construir nuevas edificaciones u obstáculos (en el lenguaje técnico de la RAV-14). En dicho documento, de obligatorio cumplimiento para las autoridades no sólo aeronáuticas sino urbanísticas (República y Municipio), se plantean las variables urbanas que deben ser respetadas y proyectan hacia donde se desarrollará el aeródromo y cuál es el lapso para su ejecución.

Como todo plan urbanístico especial, el Plan Maestro proyecta soluciones sobre problemas de ocupación territorial en los espacios aeroportuarios, incluyendo, si existen ocupaciones irregulares que pongan en peligro las vidas de quienes se encuentran allí, así como la seguridad e integridad de las operaciones del AIJL.

## **B. La prohibición de emisión de la constancia de adecuación a las variables urbanas fundamentales sin el permiso del INAC**

Verificado el Plan Maestro del AIJL, es necesario posteriormente examinar cada una de las variables urbanas fundamentales contenidas en la propia RAV-14, puesto que, dicha regla fue una acogida de las directrices internacionales en materia de construcción de edificaciones en los alrededores de los aeródromos en Venezuela. Establece la RAV-14:

### **CAPÍTULO E. RESTRICCIÓN Y ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS**

#### **SECCIÓN 14.36 GENERALIDADES**

(a) Para realizar construcciones de edificaciones, torres de comunicaciones, tendidos eléctricos, plantaciones, rellenos sanitarios, plantas de tratamientos de aguas residuales u otras obras de cualquier naturaleza, en el perímetro y áreas circundantes de los aeródromos, se debe obtener el permiso aeronáutico de construcción otorgado por la Autoridad Aeronáutica.

(b) Toda autoridad local antes de expedir permisos de construcción, solicitará a los interesados que presenten el permiso aeronáutico, señalado en el literal (a) de esta sección.

(c) El permiso aeronáutico señalado en los literales (a) y (b) debe realizarse bajo las condiciones establecidas en este capítulo (...).

Las reglas citadas obligan al Municipio a detenerse sobre premisas y presupuestos “objetivos” preexistentes que deben necesariamente existir en el plano material antes de ejecutar cualquier modificación física en las zonas

aledañas al AIJL calificadas como cono de seguridad. La sección transcrita fija un sistema autorizatorio de prelación, donde, todo interesado antes de ejecutar una obra requiere el denominado “permiso aeronáutico de construcción”. Dicho permiso sólo puede ser otorgado en Venezuela por el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), según la propia RAV-14 (Capítulo A, Sección 14.2).

Si el INAC que es órgano de la Administración Pública Nacional no ha expedido el permiso aeronáutico, ¿por qué el Municipio Iribarren actuó como si este permiso existiere cuando declaró ejidos las zonas de seguridad del AIJL? Son incógnitas de mera lógica proposicional formal que no requiere de mayores técnicas deductivas para obtener respuesta. De allí los indicios que la Sala Constitucional ha encontrado para dictar las medidas cautelares y suspender los efectos de la declaratoria de ejidos.

Una vez emitido el citado permiso, el Municipio Iribarren, a través de la Dirección de Planificación y Control Urbano (DPCU), deberá ejercer sus labores propias de control urbano, es decir, no sólo la verificación que el proyecto presentado tenga la *Constancia de Adecuación a las Variables Urbanas Fundamentales*, sino también, la posterior inspección para constatar que la obra no se ha desviado del Proyecto aprobado por la Alcaldía, y posteriormente, si todo ha sido adecuado, expedir la *Constancia de Terminación y Recepción de Obra*, mejor conocida en Venezuela como “Habitabilidad” (art. 95 Ley Orgánica de Ordenación Urbanística). Debemos recalcar que el Municipio nunca renuncia a sus potestades constitucionales sobre el control de edificación en zonas *intra* y extra aeroportuarias, pues, la propia RAV-14, reconoce los antiguamente llamados “Permisos de Construcción”, que sólo los expide el Municipio.

Y acá volvemos al principio, la DPCU establecerá de forma fehaciente que buena parte de esas ocupaciones están en ZPU, y por tanto, no urbanizables según los términos del PDUL. Por eso este problema no debió ocupar espacios por cuanto era evidente que existía un choque frontal con las regulaciones tanto aeronáuticas como urbanísticas el reconocimiento formal de derechos de propiedad y posesión de los ocupantes irregulares en las zonas de seguridad el AIJL. Como explicamos de forma sumaria, el régimen jurídico-urbanístico para estas zonas especiales prohibía de antemano cualquier pronunciamiento que siquiera asomara beneficios para los ocupantes irregulares. No obstante, el Municipio Iribarren hizo caso omiso y procedió a declarar ejidos los terrenos sin vislumbrar las consecuencias tanto personales como institucionales que acarreará para quienes tomaron esa decisión.

### III. RESPONSABILIDADES POR INOBSERVANCIA DE REGLAS DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

Como se ha podido explicitar, las ocupaciones irregulares y la declaratoria de ejidos se han ejecutado al margen de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y resto del sistema jurídico-urbanístico vigente, amén de los aeronáuticos, como se verificó en las páginas precedentes. Sin embargo, el problema va más allá de suprimir la reforma de la Ordenanza de Ejidos y eliminar la declaratoria de ejidos, sino que la Ley Penal del Ambiente<sup>28</sup> prefija responsabilidades según lo dispone el siguiente articulado:

Otorgamiento de actos autorizatorios para actividades no permitidas

Artículo 36. El funcionario público o funcionaria pública que otorgue actos autorizatorios para la construcción de obras y desarrollo de actividades no permitidas, de acuerdo a los planes de ordenación del territorio o las normas técnicas, en los lechos, vegas y planicies inundables de los ríos u otros cuerpos de agua, será sancionado o sancionada con prisión de seis meses a un año. La sanción acarreará la inhabilitación para el ejercicio de funciones o empleos públicos hasta por dos años después de cumplidas la pena principal.

Edificación en terrenos no edificables

Artículo 42. La persona natural o jurídica que promueva o construya edificaciones en espacios no destinados a ese fin según los planes de ordenación del territorio o en aquellos declarados zonas de riesgo, será sancionada con prisión de cuatro meses a dos años o multa de cuatrocientas unidades tributarias (400 U.T.) a dos mil unidades tributarias (2.000 U.T.)

El texto del articulado es severo y aplicaría a cualquier proceso de regularización sobre el sector declarado inconstitucionalmente como ejido en la Ordenanza que se impugnó ante el TSJ, en un área que ha sido calificada como de seguridad aeroportuaria, no sólo por el PDUL de Iribarren, sino por el POU de 1999.

En citado POU califica a las áreas adyacentes al Aeropuerto Internacional Jacinto Lara como áreas afectas al servicio aeroportuario, que a su vez las transforma en áreas protegidas. De allí que estemos en áreas protegidas que no pueden ser ocupadas ni mucho menos autorizar su ocupación como se pretende. Hacerlo es trasgredir los tipos penales anteriormente transcritas.

---

<sup>28</sup> Publicada en Gaceta Oficial de la República, N° 39.913 del 02-05-2012. Específicamente los denominados delitos “contra la ordenación del territorio” (art. 42). Por otra parte, en cuanto al régimen de responsabilidad urbanística, véase Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional, sentencia N° 1632 del 11-08-2006.

Además, recordemos lo previsto en el artículo 57, literal "I" del PDUL de Barquisimeto: las áreas de seguridad del aeropuerto poseen zonificación ZPU, es decir, son áreas de protección urbana donde no puede el funcionario municipal competente, otorgar ningún tipo de autorización para edificar. Es decir, que dando por descontado que el Municipio otorgue la titularidad, cuando esos mismos propietarios vayan a construir o a mejorar la vivienda existente y soliciten las variables urbanas fundamentales, la Dirección de Planificación y Control Urbano de la Alcaldía de Iribarren deberá negar la constancia de adecuación por cuanto las áreas han sido calificadas como ZPU absolutas por la Ordenanza del PDUL. Comportarse de manera contraria, sería prácticamente asumir una responsabilidad penal ajenas a las prescripciones de la Ley Penal del Ambiente vigente.