

Teolinda BOLÍVAR

## **ALGUNOS OBSTÁCULOS QUE HAN IMPEDIDO LA REGULARIZACIÓN JURÍDICA DE LOS BARRIOS VENEZOLANOS** <sup>1/2</sup>

REFLEXIONES

### ■ RESUMEN

Este trabajo constituye un aporte a la comprensión de la situación de irregularidad jurídica de los barrios populares urbanos. Presentamos algunos de los obstáculos principales que hemos podido despejar en investigaciones recientes sobre el tema, destacándose lo que hemos llamado la urbanización precaria.

### ■ ABSTRACT

This work constitutes a contribution to the understanding of the situation of artificial irregularity of the urban popular neighborhoods. We present some of the main obstacles that we have been able to clear in investigations recent envelope the topic, standing out what we have called the precarious urbanization.

1/ Basado en Bolívar, Ontiveros y De Freitas (2000: 1-32) y en aportes de algunos investigadores entre ellos Martín Smoka.

2/ Este trabajo es una versión en español de un trabajo publicado en *Land Lines* Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy, may 2001.

El presente trabajo constituye un avance de la investigación exploratoria *La cuestión de la regularización jurídica de los barrios urbanos*. En él presentamos algunos respuestas a las interrogantes en torno a por qué en Venezuela, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, no se ha generalizado la regularización jurídica de los barrios urbanos.

## ■ LA SITUACIÓN

Hasta el presente muy pocos barrios urbanos están en terrenos propiedad de los ocupantes, quienes en razón de tal situación no pueden registrar la propiedad construida, y sólo pueden obtener un *título supletorio*, cuya validez legal es limitada. Al respecto, según Pérez Perdomo y Nikken (1979:38), desde principios de los años setenta existe una interpretación, muy importante por haber emanado de la Corte Suprema de Justicia, según la cual se establece, de conformidad con reiterada jurisprudencia, que las operaciones sobre edificaciones en suelo ajeno no podrán ser registradas a menos que conste el consentimiento expreso del propietario del suelo. Es éste el enunciado de un principio general, aplicable no sólo a los ranchos urbanos, sino a toda edificación. Podemos decir,

3/ Expresión que adaptaremos en este trabajo para indicar la situación jurídica de los barrios urbanos. Esta expresión, en primer lugar, se la debemos al aporte del expresidente de la República de Venezuela Dr. Rafael Caldera en la entrevista que le hicieramos María Elena Calles y la suscrita el 1° de noviembre de 1999. Esta entrevista será utilizada a lo largo del artículo. Sobre la noción de posesión precaria encontramos una referencia en Pérez Perdomo y Nikken (1979:85), relacionada con el arrendamiento de ranchos.

4/ Queremos dejar claramente explicitado desde el principio que para nosotros hay una diferencia entre *invasión* y *ocupación*. Consideramos que en la mayoría de los casos no se ha utilizado la fuerza para tomar los terrenos, por tanto se trata de *ocupación* y no de *invasión*. En muchos barrios, una vez iniciados se va dando un proceso de relleno. Por otra parte, en estos casos los propietarios no han exigido el desalojo inmediato.<sup>5</sup>

no obstante, que las construcciones en los barrios gozan de posesión del terreno donde se asientan, una posesión que nosotros llamaremos, más estrictamente, una *posesión precaria*.<sup>3</sup> En algunos casos con cierta estabilidad, en otros con menos, hasta llegar a casos donde la posesión es totalmente inestable y los ocupantes son desalojados y las estructuras demolidas.

La posesión del terreno, sobre todo cuando éste es de la municipalidad, tiene que ver con la *concesión del uso urbano*.

Es también necesario tener presente que las ocupaciones e invasiones de tierras<sup>4</sup> no son un fenómeno nuevo en Venezuela. Prueba fehaciente de lo que decimos es el predominio de barrios de ocupación en las ciudades venezolanas que nos lega el siglo XX. Nuestras ciudades están constituidas por estructuras materiales bien diferenciadas, producto principalmente del rápido proceso de urbanización habido en el país, especialmente en el siglo que termina; de la inexistencia de oferta de vivienda para las familias de bajos ingresos que decidieron venir a las principales ciudades; de las formas de gobierno urbano donde la aceptación de las ocupaciones ha sido de hecho pero no de derecho; de las desigualdades económico-sociales; de la cultura constructiva del venezolano.

Al reflexionar sobre la situación jurídica de los barrios muchos nos preguntamos, ¿por qué se ha llegado a aceptar como normal y en cierta forma a *entronizar* el construir o vivir en terrenos que se supone son propiedad ajena a los usuarios?

Pueden ser diversas las reacciones a esta situación compleja. Llama la atención que hasta ahora ni los supuestos dueños ni los que ahí viven en posesión del terreno han llegado a tomar actitudes drásticas: por ejemplo, los propietarios la de exigir el desalojo o expropiación de las tierras ocupadas, o los usuarios

la de compra o regularización jurídica de la tenencia de la tierra, por citar las reacciones extremas.

La presencia de lo que hemos llamado *derecho oficial paralelo* (Ontiveros & Bolívar, 2000: 128-139) ha permitido la existencia y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los terrenos invadidos, y que además ésta situación se convirtiera en crónica sin que ninguno de los involucrados parezca exigir un cambio.

No obstante, en los últimos años ese entendimiento tácito ha sido quebrantado, principalmente debido a los requerimientos del capital bancario, que no ha transigido con dar préstamos a las personas que no tienen propiedad registrada sobre el terreno que ocupan. Otra de las modificaciones a la situación existente en los barrios urbanos se debe a la intervención del Banco Mundial como ente cofinanciado de operaciones de habilitación de barrios urbanos.

En la coyuntura actual se proponen nuevos cambios. Por primera vez, la Ley de Política Habitacional incluye en su articulado (artículo 14) la regularización de la tenencia de la tierra en los barrios, y en la actualidad un equipo de especialistas, sobre todo juristas, trabaja en la elaboración de una Ley Especial que permita o al menos contribuya a poner punto final a la situación de irregularidad jurídica que se vive en los barrios urbanos venezolanos y en algunas de las urbanizaciones populares.

## ■ CAUSAS QUE OBSTACULIZAN LA REGULARIZACIÓN JURÍDICA DE LOS BARRIOS

Teniendo en cuenta la compleja situación donde se han creado y recreado procedimientos y mecanismos para la existencia de los barrios urbanos, así como los cambios que se preparan con las actuaciones que

antes mencionáramos, en este artículo nos referimos a algunas de los diversos elementos que, a través de nuestras últimas indagaciones, hemos despejado como causas de la no regularización jurídica de los barrios y principalmente de la tenencia de los terrenos donde estos se asientan. Seguidamente desglosaremos las causas que hasta ahora hemos despejado.

### **La ignorancia de los verdaderos propietarios o la confusa propiedad territorial**

El Dr. Rafael Caldera, ex presidente de la República, argumenta como causa principal de la no regularización la poca claridad en cuanto a los propietarios de las tierras invadidas. Frente a esta duda e incertidumbre, dice él, lo importante y urgente es darle los servicios fundamentales a los ocupantes de los terrenos. Esto último se corrobora con la existencia de vialidad y servicios precarios en casi todos los barrios que han pasado la fase inicial de ocupación. Los primeros ocupantes o fundadores luchan y soportan viejas vejaciones hasta obtener, ¡por fin!, una suerte de permiso para quedarse con el terreno. También es necesario tomar en cuenta que muchos de los terrenos ocupados son propiedades indivisas.

En suma, la regularización jurídica nunca ha sido prioritaria en el proceso de consolidación de los barrios.

No obstante, a pesar de ser cierta la situación que acabamos de ilustrar, consideramos que ésta oculta otras causas, más profundas, de la no regularización formal.

### **La transitoriedad deseada de los territorios urbanos constituidos por los barrios**

En nuestro país los barrios urbanos son una empresa sorprendente que desde sus inicios, en los años cuarenta y cincuenta, se ha supuesto pueda ser controla-

da y la obra demolida, algo que nadie ha podido hacer. Sólo se han logrado borrar en los mapas de la ciudad... Sustituir los barrios autoproducidos por urbanizaciones ha quedado en el discurso, en ofrecimientos. Prueba de ello es que la mitad de los venezolanos que viven en ciudades se alojan en barrios.

### **La creación e instauración de un orden jurídico informal para los barrios**

Creemos que en la práctica se ha instaurado una suerte de derecho oficial para los barrios y todo lo que a ellos se refiere. En la palabra calificada y especializada de otros autores, encontramos lo que desarrollan Pérez Perdomo y Nikken (1979:21), quienes explican "como el mismo Estado ha contribuido a crear una especie de orden jurídico informal para satisfacerles necesidades jurídicas de los barrios relacionadas con la pertenencia de la vivienda".

Nosotros reiteramos que existe una aceptación de hecho pero no de derecho. Prueba de ello es que las instituciones del Estado se han ocupado de dotar, en general precariamente, de vías, servicios y equipamientos a los barrios urbanos. Esto lo ilustra fehacientemente el trabajo de Josefina Baldó (1996) —aunque, como sabemos, sea por cuentagotas y a cambio de gotas.

### **Aceptación y conformidad con la posesión**

¿Quiere decir que la gente de los barrios no quiere la propiedad regularizada? Sabemos que no es totalmente cierto. Ellos viven en posesión de un terreno como si fuera su propiedad. Cuando aparece el propietario y quiere desalojarlos luchan hasta detener el desalojo. Pareciera que mientras la posesión no ofrece riesgo de desalojo se quedan conformes y no diferencian entre propiedad y posesión.

Además, pareciera que los ocupantes temen enfrentarse a los impuestos y a otras obligaciones que vendrían a partir de la regularización.

Podemos decir que en Venezuela la propiedad y la posesión han sido algunas veces confundidas, principalmente por los habitantes de los barrios.

### **Esquivar o a veces rechazar involucrarse en procesos burocráticos y jurídicos desgastadores y costosos**

En Venezuela existe un acceso desigual al sistema jurídico y administrativo. Los procesos burocráticos consumen muchas energías y son costosos, por esto hasta tanto no se les requiera a los ocupantes el documento legal probatorio de propiedad, parece no importarles no tenerlo. Incluso se pueden olvidar de que existe.

Es de señalar también que algunas veces las experticias técnicas conducen a malos diagnósticos, pues no todas las veces se consigue el profesional adecuado para enfrentar los programas.

### **Luchas de fundadores de barrios para obtener la estabilidad en la posesión del terreno ocupado**

Hay luchas interminables, a veces desgastadoras y, por qué no decirlo que acaban con vidas humanas. Estas son las escaramuzas y batallas en las cuales se ven envueltos los habitantes de barrio desde el momento que invaden u ocupan terrenos ajenos.

Queremos destacar, para aquellos que argumentan que la población no lucha por obtener la propiedad del terreno donde asienta sus viviendas, que esta postura debe ser analizada tomando en cuenta muchos aspectos, algunos de ellos ya aludidos aquí. Por otra parte, es bueno recordar que es raro que las luchas pacíficas de los habitantes sean publicitadas y más raro todavía que se publiquen en libros... La mayoría de estas batallas quedan en el olvido. No obstante, para los que trabajamos el tema, son un dato imprescindible al estudio de la regularización.

**La prioridad en la dotación de equipamientos, vialidad, transporte, servicios públicos y en vez de la regularización jurídico formal**

En muchos de los encuentros con amigos investigadores de otros países, especialmente los de América Latina, éstos se extrañan de la dotación de servicios que tienen los barrios urbanos venezolanos que no han sido regularizados jurídicamente; más sorprendente aún es el mejoramiento de las viviendas, su transformación de ranchos en casas y hasta edificios de varios pisos de materiales convenientes (Bolívar et al., 1994). Esta situación es peculiar y se debe al camino que escogieron nuestros gobernantes, desde hace muchas décadas, de dotar precariamente los terrenos invadidos donde se hubiere aceptado la ocupación, en lugar de arreglar primero la cuestión de la propiedad, aspecto ya evocado en la causa principal.

Tal política ha impedido, o al menos retrasado, la regularización jurídica de los barrios. Además, se ha instituido que las bienhechurías se pagan en caso de necesitarse el terreno donde se asientan.

**Las dificultades inherentes al sistema jurídico y administrativo**

Los procesos de regularización se enfrentan a la necesidad de aclarar quiénes son los verdaderos propietarios. Es necesario hacer la *tradición jurídica* y también resolver los casos de *tierras indivisas*, hoy en manos de muchos propietarios por herencia. Además hay insensibilidad y desconocimiento entre los que trabajan en los tribunales y entre los profesionales a quienes les tocará llevar los casos.

Las leyes vigentes son muy estrictas y por tanto difíciles de ser aplicadas y las complican más los funcionarios involucrados en las tramitaciones burocráticas. Algunos de ellos sienten mala voluntad hacia los "beneficiarios", sobre todo cuando se trata de ocupantes de barrios autoproducidos.

**Las peculiaridades de la morfología resultante de los barrios**

Otro de los obstáculos evocados por funcionarios entrevistados atañe a la diversidad de tamaños y formas de los lotes y parcelas existentes en los barrios (Bolívar et al., 1994:53-100). Algunas pueden ser de unos 20m<sup>2</sup>, otras de miles... Esto es en verdad complicado al proceder a la regularización. Tendría que hacerse el levantamiento topográfico de las mismas y en muchos casos el *recuadre*. Se trata de un trabajo minucioso y dificultoso.

**CONCLUSIONES PROVISIONALES**

Consideramos que por la cantidad de dificultades existentes, entre ellas las ya mencionadas por nosotros, muchas veces no hay voluntad política para efectuar los procesos de regularización. Como bien lo recuerda el investigador Martín Smolka, muchas veces es el caso que a los políticos que viven de las relaciones clientelares no les interesa "resolver" el problema, pues matarían a *la gallina de los huevos de oro*. Hasta ahora se ha creado y recreado, la ocupación de terrenos, aceptándose la posesión. Creemos imperioso sincerar esta situación. Seguir jugando con la ambigüedad de que sólo importa la posesión y no la propiedad, es condenar tanto a los poseedores como a los reales o formalmente propietarios a no aclarar nunca la situación. Esta postura conduce a que, en el tiempo y en el territorio, las confusiones lleven al caos urbano y puede que la vida cotidiana de los habitantes esté signada por la incertidumbre, el miedo, la violencia...

En fin, la cuestión de la regularización jurídica de los barrios es un tema que en esencia atañe al comportamiento del venezolano, en una formación social que tiene entre sus características ser altamente permisiva y muy proclive a vivir en la informalidad...

**BIBLIOGRAFÍA**

BALDÓ, Josefina.

1996

"Urbanizar los barrios de Caracas". Bolívar, T & Baldó, J. (comps.), *La cuestión de los barrios. Homenaje a Paul Henry Chombart de Lauwe*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, Fundación Polar y UCV.

BOLÍVAR, T., GUERRERO, M., ROSAS, I., ONTIVEROS, T. y DE FREITAS, J.

1994

*Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Caracas: Ministro de Desarrollo Urbano/Consejo Nacional de la Vivienda.

BOLÍVAR, T.; ONTIVEROS, T y DE FREITAS, J.

2000

*Sobre la cuestión de la regularización jurídica de los barrios urbanos*. Caracas: SEU/FAU/UCV e Instituto Lincoln (reprografía)

ONTIVEROS, T. y BOLÍVAR T.

2000

*Vivienda y acceso al suelo urbano. ¿Institucionalización de un derecho oficial paralelo*. Edésio Fernández (coord.), *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*. Madrid: Instituto Internacional de Sociología.

PÉREZ PERDOMO, R. y NIKKEN, P.

1979

*Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*. Caracas: UCV y Fondo de Cultura Económica.