TESIS
DA2003
V4

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

ANÁLISIS DE LA CONDICION DE EJIDOS DE CIERTOS INMUEBLES MUNICIPALES Y SU CONNOTACIÓN JURÍDICA

Trabajo Especial de grado presentado para optar al grado de Especialista en Derecho Administrativo

Autor: Abog. Rainer Joel Vergara Riera
Tutor: Dr. Horacio Jesús González Hernández

Caracas, Diciembre 2.003

INDICE GENERAL

RESUMEN vii

INTRODUCCIÓN 8

CAPITULO

I. LOS EJIDOS. EL MUNICIPIO COMO SU ADMINISTRADOR. SU REGIMEN NORMATIVO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO.

Nociones generales del ejido municipal. 13

Los Municipios como ente estatal administrador de los ejidos 16

La actividad administrativa de los Municipios sobre los ejidos 21

Régimen del ejido en el ordenamiento jurídico venezolano 28

El fin legal de utilidad pública de los ejidos 50

Los ejidos y los contratos administrativos 54

II. EL EJIDO MUNICIPAL Y LA NOCIÓN DE SERVICIO PUBLICO.

De la dificultad de lograr la definición única de servicio público 67

Evolución histórica del servicio público como actividad prestacional del Estado 72

De los conceptos amplio y estricto de servicio público 78

El servicio público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 84

III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS EJIDOS MUNICIPALES 93

Conclusiones 93

REFERENCIAS BIBLIOGRFICAS 105

UNIVERSIDAD CATÓLICA
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO

ANÁLISIS DE LA CONDICION DE EJIDOS DE CIERTOS INMUEBLES MUNICIPALES Y SU CONNOTACIÓN JURÍDICA

Autor: Rainer J. Vergara Riera

RESUMEN

En este trabajo se hará un análisis de la condición jurídica de ejidos de ciertos inmuebles municipales, a los fines de ahondar en la comprensión de la connotación y relevancia que dicha cualidad supone en nuestro ordenamiento legal. En ello se irá mas allá de la generalizada percepción del ciudadano común según la cual estos son simplemente bienes de propiedad municipal cuya disposición es libre por parte de los entes municipales a quienes corresponde su administración, ignorándose que tal calificación implica que su afectación concierne a los intereses del colectivo y que los miembros del grupo poblacional de la circunscripción municipal en la que estos se encuentren pueden legítimamente formular reclamos a la gestión de administración que de ellos haga el ente político territorial correspondiente. A través de la presente investigación documental analítica y de desarrollo conceptual, apoyada en una amplia revisión bibliográfica sobre textos teóricos relacionados con el tema, en la revisión de la normativa pertinente prevista en el ordenamiento jurídico aplicable, y en la apreciación de pronunciamientos jurisprudenciales, se ofrecerá al lector interesado una síntesis que facilite una mas completa comprensión del concepto de ejido municipal y de la pertinencia de la participación ciudadana en el control de la gestión pública encargada de su administración.

INTRODUCCION

La idea central del presente trabajo fue la de profundizar en el estudio de la condición de ejidos de ciertos inmuebles municipales, a fin de precisar su connotación jurídica. Lo anterior, se nos plantea como de provecho, en tanto que el conocimiento ordinario que la ciudadanía en general tiene de los llamados ejidos, por lo regular no va más allá de entenderlos como terrenos propiedad de los municipios. La referida noción, pronunciada sin la debida profundidad y plenitud jurídica ha sembrado en el colectivo la impresión de sentirlos o tenerlos tan ajenos a lo propio como habría de tenerse a la propiedad privada en el Derecho Común.

Incluso, es común entre los profesionales del derecho no especializados, limitarse a concebir a los ejidos solo como una categoría de bienes del municipio cuya afectación está sujeta a ciertas formalidades de ley, las que deben ser observadas en los términos que cada ente municipal lo exija, solo a los fines de que un cliente logre la obtención de tales inmuebles y para que -solo en raros casos- se prevenga para asegurar la conservación de la tenencia de tales, no siendo conocido o relevante el destino y función que para los ejidos municipales se propuso el legislador.

Sobre el contexto anterior, se ha producido una masiva e irreflexiva enajenación de los terrenos ejidos municipales, la que en condiciones de casi libre comercialización, ha dado oportunidad para la apropiación de valiosas áreas de terreno urbano por parte de particulares que no les dan el fin social que por su condición de ejidos la ley les imponía, todo bajo la mirada negligente o cómplice de las autoridades públicas a quines correspondía su celosa administración, y ante la mirada indiferente del colectivo social.

Solo a título ilustrativo sobre el tipo de situaciones que se plantean, en el Municipio Iribarren del Estado Lara, ante la pretensión de un particular sobre una extenso y valioso terreno conocido como el "triángulo del este" en la ciudad de Barquisimeto, manifestó el Cronista Municipal Ramón Querales (2001, 4) "Sorprende que mientras en Gobierno Nacional, (...) confronta a los terratenientes..., y se propone devolverle a sus dueños, a la población venezolana, la propiedad de sus tierras usurpadas desde la época colonial con violencia e ilegalidad al amparo de autoridades y jueces complacientes, en Barquisimeto, los representantes legítimos de ese gobierno y voceros del Presidente, acepten validar la usurpación de nuestros ejidos...".

Lo cierto es que los ejidos están sometidos a un régimen de Derecho Público que dista mucho de las libertades propias del régimen de Derecho Privado, lo cual será razonado en el desarrollo de los capítulos de ésta monografía.

Ha sido pues, la falta de conocimiento de la implicación jurídica del dominio del Derecho Público sobre los bienes inmuebles municipales denominados ejidos, lo que ha determinado la casi nula manifestación de reclamo por parte de la colectividad con respecto a la forma en que dichos bienes son administrados por las autoridades municipales.

Como consecuencia de tal desconocimiento, se han producido y aún se producen actos y omisiones dañosos a los intereses del municipio, entendiendo a éste como colectivo poblacional asentado en una circunscripción administrativa específica del territorio nacional, mas allá de la simple concepción orgánica referida al ente público.

El problema se muestra en toda su dimensión cuando la disposición indiscriminada e indolente de tales bienes municipales no encuentra eco en el reclamo de la ciudadanía, silencio y apatía que estimula las prácticas viciosas de sus administradores con respecto a ellos, como lo son su interesada disposición o el negligente ejercicio de las acciones legales para su defensa.

Por las mismas razones, el colectivo se muestra indolente ante las ambiciosas acciones de particulares que, con discutibles títulos, pretenden derechos sobre los ejidos, siéndole totalmente extraño cualquier impulso a

interesarse e intervenir para colaborar con el ente municipal, el que en todo caso le inspira poca confianza.

Sobre el escenario de una deficiente política de protección de los ejidos como bienes municipales, se produce la pérdida de éstos, cerrándose la posibilidad del aprovecharlos como herramienta para el desarrollo social, e incluso, se pierde la posibilidad de ser reservados hasta como recurso estratégico en materia urbanística como espacio para disponer soluciones habitacionales ante situaciones de emergencia, como lo fue la del desastre natural del Estado Vargas. La situación de pérdida de los ejidos es generalizada a lo largo y ancho del territorio nacional, variando solamente el grado de daño causado a estos como bienes de la hacienda pública de cada municipio. No hace mucho se leyó como noticia "Los seis municipios de los Valles del Tuy sufren en la actualidad de las invasiones. Desde Charallave, pasando por Cúa, Ocumare, San Francisco de Yare, Santa Teresa y Santa Lucía (...) El hecho de que en el Tuy no existan ejidos municipales agrava la situación, ..." (El Universal, 1999)

Ante el pronóstico de que la situación descrita se mantenga relativamente invariable en el tiempo, se estima de provecho el trabajo investigativo que de una forma ordenada y sencilla se sintetice la información que ilustre al ciudadano común tanto como al profesional del derecho no especializado en

el ramo, sobre la real connotación jurídica que implica la condición de ejido de un inmueble municipal. Tal investigación luce relevante al generar conciencia plena del destino de tales bienes, dirigiendo en consecuencia la atención del interesado sobre los noveles mecanismos de participación ciudadana y de responsabilidad del funcionario público, lo que ha sido recién incorporados o reforzados por el texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

CAPITULO I

LOS EJIDOS. EL MUNICIPIO COMO SU ADMINISTRADOR. SU REGIMEN NORMATIVO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

Nociones generales del ejido municipal

Antes de iniciar el análisis de lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico a los fines de intentar precisar la esencia de la cualidad jurídica del ejido municipal, haremos la revisión de algunos de los conceptos o definiciones que sobre tal se nos presentan con el propósito de extraer los elementos constantes que de él se puedan encontrar.

Así pues, tenemos que el Diccionario de la Legua Española (1970, 506) define a los ejidos como "Campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con él, que no se labra, y donde suelen tenerse los ganados o establecerse las eras". Una definición jurídica la encontramos en la Enciclopedia Jurídica Opus (1994, 461), la que nos indica "Ejido: Del latín 'exitus' que significa salida. Campo que está en las afueras de una población.

En Venezuela el ejido, creado como una propiedad comunal y previsto para garantizar el crecimiento urbano".

La anterior noción de ejido es prácticamente repetida por el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales (Osorio, 1981, 227), al referirse al ejido como "Campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganaderos o establecerse las eras (Dic. Acad.) Trátese pues de un bien comunal.".

Finalmente, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (Cabanellas, 1989, 395) aborda al ejido haciendo alusión a referencias legales, dice: "Aunque no enumerados expresamente entre los bienes de uso público que el art. 339 del Cod. Civ. Esp. cita, los ejidos caben dentro de los 'análogos' a los allí mencionados; especialmente por el precedente escrito de Las Partidas, donde se decía: 'Los ejidos que son establecidos y otorgados para procomunal de cada ciudad, villa, castillo u otro lugar' deben ser considerados como 'patrimonio común de tales poblados' (part. VII, Tít. XXVIII, ley 9ª). Estos bienes, equiparables sin duda a las calles o a las plazas, no pueden ser prescritos por nadie, como bienes de uso público, ni es lícito edificar en los mismos."

De las nociones generales antes transcritas puede ser extraído, aunque preliminarmente, un elemento común que pudiera apuntar hacia la pretendida identificación de un carácter constante que ayude a inferir la esencia de la noción jurídica del ejido. En éste sentido, resaltamos de las definiciones citadas, la referencia a lo *comunitario.*

Justamente, atendiendo a ese elemento *comunitario,* es sobre lo cual intentaremos determinar la esencia del ejido, la que resultará de la precisión de su real sentido jurídico, procurando ir mas allá de la llana referencia que de los mismos hacen la mayoría de los autores nacionales, quienes lo abordan concibiéndolo solo como un simple bien de la hacienda municipal.

En Venezuela, los pocos textos que abordan la materia municipal, lo hacen de una forma general sin intentar mayores profundizaciones; usualmente, se limitan a reproducir lo previsto en el articulado de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, agregando ocasionalmente algún breve comentario, siendo esto insuficiente para la comprensión de la esencia de sus instituciones, en éste caso, del ejido municipal.

Conforme a lo indicado, Hernán Acosta Falcón (1991, 139), en su obra, se refiere a los ejidos solo desde la perspectiva de la facultad de los municipios para poseer bienes, indicando que éstos corresponden a la categoría de los

bienes del dominio público en contraposición a la categoría de bienes del dominio privado. No obstante, el referido autor, hace alusión aunque de forma somera, a dos importantes condiciones de los ejidos dispuestas expresamente por la ley, la *imprescriptibilidad* y la *inalienabilidad;* indicando:

> "...los bienes municipales del dominio público son inalienables e imprescriptibles. Son imprescriptibles porque no pueden ser objeto de adquisición por el trascurso del tiempo; como sería el caso de un terreno ejido sobre el cual una persona puede alegar el uso y posesión pacífica del mismo por mas de veinte años y sin embargo no puede alegar la prescripción. Son inalienables porque no pueden adquirirse por compra, ni por ninguno de los medios establecidos en el Código Civil, por cuanto está fuera del comercio."

Sobre estas dos condiciones de *imprescriptibilidad* e *inalienabilidad*, y mas exactamente sobre las implicaciones del régimen de dominio público, volveremos en su oportunidad para un análisis de mayor profundidad, el cual será de utilidad para facilitar una mas completa comprensión de la esencia de la cualidad jurídica de ejido; por ahora, nos enfocaremos en el ente municipal que los administrador de los ejidos.

Los Municipios como ente Estatal administrador de los ejidos.

En el marco del presente estudio sobre la esencia de la noción de ejido municipal, también será útil, la consideración de los municipios en su

condición de entes político- territoriales menores del Estado, a los que la ley ha atribuido la administración de los ejidos, exámen éste que enriquecerá la visión de amplio espectro que sobre la connotación jurídica del ejido se pretende.

Iniciemos señalando que nuestro país, según artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está constituido como un Estado democrático y social de Derecho y Justicia, federal descentralizado. Este Estado, conforme al artículo 136 ejusdem. se nos presenta organizado con una distribución vertical del Poder Público entre el Poder Nacional, el Poder Estadal y el Poder Municipal.

El Poder Municipal arriba indicado es ejercido a través de los Municipios, de los cuales el artículo 168 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela nos dice que:

> "Articulo 168.- Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y de autonomía dentro de los límites de ésta Constitución y de la ley. "
> (...omissis...)

Queda así establecido en nuestro texto constitucional la ubicación de los entes municipales dentro de la estructura del Estado, definiendo al Municipio como la unidad política primaria autónoma dentro de la organización

nacional, entendida como una entidad político-territorial detentadora de Poder Público, y por tanto, una persona jurídica estatal.

En consecuencia, debemos partir de que los Municipios son una expresión del Estado, y que por tal razón a aquellos le son comunes los principios que rigen la actividad de éste, estando los municipios determinados por los mismos fines y razones del Estado mismo, solo que circunscritos a las materias de su competencia, entre las cuales se encuentra, como se dijo, la gestión de administración de los ejidos.

Sobre el *Estado,* de su origen y de sus fines como razón de su misma existencia, nos apunta el autor Rafael Ortiz-Ortiz (2001,138), que:

> "La unión de los hombres en sociedad supone una suerte de limitación a la libertad que le es natural, a cambio de la posibilidad de satisfacer necesidades que, por sí sola y de manera individual, no pudieran realizarse. La asociación, además, debe responder a unos *intereses comunes* sobre la base de una plataforma de vida compartida y querida; es el lazo invisible que mantiene la unión de los hombres en un mismo territorio. La *formalización* de esa comunión se plasma en un acto constitutivo que da nacimiento y organización al 'Estado', de modo que el Estado *personifica* la asociación de los hombres (nación), para lograr el cometido general o los intereses generales que son, en el fondo lograr mecanismos idóneos para satisfacer las necesidades que dieron origen a la asociación misma. (...)

En efecto, el *Estado* -y con él las distintas entidades que constituyen su expresión y que lo integran-, se deben a la satisfacción de los intereses

comunes de los individuos organizados en sociedad. Ciertamente, como dice autor citado, el Estado no es pues un *prius* con respecto de la sociedad, antes por el contrario es un *posterius* o, mejor aún, no es su causa sino su consecuencia, sobre la base de necesidades compartidas, y esperanzas, anhelos y querencias comunes, y solo en función de esto se entendemos su existencia.

El Estado para existir se constituye y soporta sobre una plataforma jurídica, sobre la cual, en su mas alto rango se ubica la Constitución; al respecto nos amplia el autor citado indicando:

> "... ese acto constitutivo que se denomina –técnicamente- 'Constitución' significa no sólo establecer el conjunto de derechos y deberes de cada uno de los miembros de la sociedad, sino también regular la manera o el cómo, la nueva organización jurídica -el Estado- logrará los cometidos esenciales de su propia existencia. Así entonces, en el acto constitutivo –Constitución- se crean unos órganos destinados a garantizar el cumplimiento de los fines de la asociación, órganos que reciben un mandato de cada uno de los miembros de la organización social para que, en nombre de cada uno de ellos, puedan cumplir los fines del Estado. Ese 'mandato' se denomina –técnicamente- 'poder', y como quiera que deriva de la colectividad y representa el interés general, se ha convenido en llamar 'Poder Público'. Así entonces el Poder Público se ejerce como una potestad que emana de cada uno de los ciudadanos, en función de los fines esenciales del Estado; ..."

En nuestro caso, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es la plataforma jurídica sobre la que se constituye y soporta nuestro Estado; como antes se dijo, en ella quedaron previstos los Municipios como parte

integrante de la estructura del Estado, y a través de ellos se manifiesta parte de "... la manera o el cómo, la nueva organización jurídica –el Estado- logrará los cometidos esenciales de su propia existencia.". Así pues, los municipios los consideramos en *lato sensu* -y no el estricto sentido técnico jurídico propio de la desconcentración-, como parte de los órganos que se crean destinados a garantizar el cumplimiento de los fines de la asociación, ejerciendo el Poder Público como una potestad que "...emana de cada uno de los ciudadanos, en función de los fines esenciales del Estado."

Por todo lo anterior, debemos concluir que la razón de existencia de los Municipios y del Poder Público que ostentan, -al igual que la existencia del Estado mismo del cual son expresión-, solo es concebible en función de la satisfacción de los intereses comunes de la sociedad.

En éste mismo orden de ideas, el autor Dromi (1996, 106) al referirse en su obra al capítulo del Derecho y Estado, ha dicho que:

> "Causa final: El fin que explica la *ratio essendi* del Estado es el bien común. Este impera como causa orientadora de la existencia estatal. El fin no es una materia a construir sino un objetivo a cumplir imperativamente, en tanto importa, de modo inseparable, la consecución del bien."

Ahora bien, es importante destacar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como plataforma jurídica sobre la que se

constituye y soporta nuestro Estado, dispuso en el artículo 3 expresamente como fines de Estado, entre otros, el desarrollo de la persona y el de respeto a su dignidad, y la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo. Por todo lo antes dicho, debemos también dejar establecido que a la consecución de los antes referidos fines del Estado, también está supeditada toda la actividad de los entes municipales, por ser éstos expresión del Estado.

Lo dicho hasta éste punto, delinea el aspecto *subjetivo* del municipio, como ente político-territorial y parte de la estructura de la Administración Pública, con personalidad jurídica propia e inserto en la estructura del Estado. La actividad de éstos delinea un segundo aspecto, el *adjetivo*, que comprende la actuación de los municipios, su gestión, la materialización del ejercicio de Poder Público en el cumplimiento de sus a funciones administrativas dentro del ámbito de las competencias que la constitución o la ley les han atribuido.

La actividad administrativa de los municipios sobre los ejidos

En términos generales, todo el desempeño de cada órgano de la Administración Pública, en principio, puede ser globalizado dentro de la idea de Actividad Administrativa; de ésta, nos dice la autora Rondón, H. (1986, 15), que "La expresión 'actividad administrativa' es equivalente a la noción de

administración en el sentido material o sustancial, esto es, al cúmulo de todo aquello que la Administración, entendida como una estructura orgánica, realiza, es decir a su 'hacer' esencial."

Así pues, la Actividad Administrativa -que es lo mismo que decir la Actividad de la Administración-, se manifiesta de distintas maneras; el autor Rivero, J. (1984, 97) distingue que:

> "La actividad de la administración como toda actividad humana, adopta dos vías: la de la *decisión* y la de la *operación*. Administrar es a la vez, elaborar los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas públicas y de los particulares, y cumplir la masa de operaciones tanto materiales como intelectuales que exige la satisfacción del interés general.
> Las *operaciones administrativas* son múltiples y multiformes, sea que precedan o preparen las decisiones (estudios previos), sea que constituyan la ejecución de éstas, y mas ampliamente, el cumplimiento del servicio.
> Pero, sea cual sea su importancia práctica, su rol jurídico permanece secundario: si ellas pueden dar nacimiento a obligaciones, es de manera indirecta –por ejemplo al causar un daño que abra un derecho de reparación en beneficio de la victima- ; a menudo ellas son la ejecución material de obligaciones preexistentes.
> El acto jurídico de la administración, por el contrario es, como todo acto jurídico, un acto de voluntad destinado a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en que él interviene."

Dicho lo anterior, establecemos que el presente estudio intenta enfocarse dentro actividad administrativa a lo relativo a los actos jurídicos, en los que se concretan las decisiones, entendiéndolos como el acto de voluntad destinado

a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en que él interviene.

Sostenemos que el objeto de todo acto jurídico municipal dentro de su actividad administrativa debe estar dirigido a un objeto que guarde estricta consonancia con el objeto del propio Estado, del cual el municipio no es mas que una manifestación; y como se dijo, éste objeto no puede ser otro que la satisfacción de los mismos intereses colectivos. Al respecto nos apunta Dromi (1996, 106) al referirse en su obra a la función administrativa, destaca su aspecto esencial señalando que:

> "Aspecto sustancial: La función administrativa objetivamente, es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica. Como lo señaláramos, cuando la gestión y el servicio lo es en función del interés colectivo, estaremos en presencia de Administración Pública."

Ahora bien, nos corresponde preguntarnos cuales son las competencias atribuidas a los municipios por la constitución, dentro de cuyo marco se debe desarrollar su actividad administrativa. En tal sentido, el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana, señala:

> Artículo 178.- Son de la competencia del Municipio el gobierno y **administración de sus intereses** y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto

> concierne a la vida local, en especial la ordenación y **promoción del desarrollo económico y social**, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y **el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad**, en las siguientes áreas:
>
> 1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; **vivienda de interés social**; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
>
> [....omissis....] (omissis y negrillas nuestras)

De lo transcrito, destacamos lo relativo a la atribución de competencia para la administración de sus intereses; pero también destacamos que ésta atribución para administrar sus intereses no es ajena al expreso deber de promoción del desarrollo económico y social que propicien el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad. Finalmente, de una forma mas específica destacamos que el mismo artículo le atribuye la competencia en el área urbanística y en materia de vivienda de interés social.

Si revisamos el antecedente de la atribución constitucional de competencias del Municipio, observamos que el artículo 30 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, establecía:

> Artículo 30.- Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en

> particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.
> [....omissis....]

De la norma transcrita resaltamos lo relativo a su competencia en urbanismo y a la asistencia social. Las indicadas atribuciones constitucionales de competencias fueron desarrolladas por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en Gaceta Oficial N° 4.109 del 15/06/89, cuyo texto aún hoy se mantiene vigente.

En éste orden de ideas, observamos que la Ley Orgánica de Régimen Municipal precisando aún mas las competencias del Municipio como ente Estatal, en el artículo 36 dispone que "Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. (....)". Seguidamente, la norma citada enumera las materias que son de la competencia propia de los Municipios, de las que destacamos específicamente los numerales 3° y 4°, los cuales están referidos al *urbanismo* (competencia desarrollada en la Ley orgánica de Ordenación Urbanística) y a la *promoción y fomento de viviendas;* éstas como las demás áreas de competencia quedan comprendidas dentro de un amplio margen de gestión, pues el encabezado

del artículo les facultaba para promover toda clase de actividad y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a "... satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad" (sic.).

Ahora bien, del citado artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal debemos insistir en que éste expresamente dispone que "Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. (...)", esto último lo entendemos como el fin legal de toda la actividad de los entes municipales. Por ello, no dudamos en pensar que en la consecución de tales objetivos se encuentra la justificación de la enajenación de los terrenos municipales.

Ciertamente, en la norma trascrita está impreso el destino comunitario de los ejidos municipales del que está impregnado todo el régimen jurídico normativo que los rige. Su debida interpretación nos obliga a su consideración desde una perspectiva que dista mucho de la errónea idea de que, sobre los ejidos, los entes municipales realizan una simple administración de su propiedad.

Este fin legal expreso de utilidad a la comunidad, al que se refiere el artículo 36 de la ley Orgánica de Régimen Municipal lo consideramos ineludible, y sobre ésta idea se desarrolla el presente estudio, apuntando a que solo en la consecución de tales objetivos debe encontrarse la justificación de la enajenación de los terrenos municipales de origen ejidal.

Así, en el análisis del ámbito competencial antes aislado, es en donde ubicamos el espacio controvertido sometido a crítica en el presente estudio; es decir, analizar si los fines legales de los ejidos fueron realmente atendidos por los entes municipales cuando en el desarrollo de la actividad que supone el ejercicio de sus competencias, hicieron afectación de estos inmuebles municipales tanto con decisiones como con operaciones que incidieron sobre éstos, incluso alcanzando la formalización de enajenaciones, en las que pudiera se discutible su servicio a los fines de ley.

Lo planteado es que, en la actividad administrativa de los entes municipales que implicó la afectación de los ejidos siempre debió estar presente la idea de la satisfacción del fin legalmente previsto para éstos, el cual, como en cualquier actividad de un ente público, lo concebimos en función de la hipótesis de la procura de la satisfacción del interés general (sea de forma inmediata o mediata), en tanto entendemos a la utilidad pública como el fin último de todo acto de ejercicio del Poder Público. Pero, esto pudo no haber

sido así. Es que, por las razones que adelante desarrollaremos, quedará evidenciado que el desempeño en la administración sobre los ejidos no está ni estuvo dejado a la libre voluntad y discrecionalidad de quienes circunstancialmente ostentaban una función pública, sino que éstos estaban y están sujetos a los fines que se desprenden de la ley.

Así, en cada caso, para determinar si en una enajenación de ejidos fue satisfecha o no la voluntad del legislador conforme a la cual la ley lo permitía, será necesario previamente despejar la incógnita relativa a la esencia de la institución jurídica del ejido. También, solo resolviendo lo anterior, podremos formular un análisis crítico sobre la correspondencia o no de una gestión de administración municipal sobre los ejidos con los fines previstos en la ley.

Régimen del ejido en el ordenamiento jurídico venezolano.

El presente estudio supone necesariamente hacer la revisión del régimen normativo relativo a los ejidos, contenido en los preceptos de varios textos legales de nuestro ordenamiento jurídico, cuya apreciación concordada es requerida para alcanzar conclusiones generales.

Como se indicó, se considera fundamental escrutar el régimen normativo que le es pertinente al ejido, atendiendo tanto al análisis individual como concatenado de los artículos que aluden al asunto, a fin de procurar inferir una más fiel aproximación a lo que fue el espíritu, propósito y razón del legislador al crear la institución del ejido. Se pretende extraer previsiones legales que sirvan de indicadores que apunten hacia el sentido real de tal calificación jurídica, cuya esencia debe extraerse en primer lugar de lo que haya quedado impreso de forma expresa en el texto de ley.

Un aspecto importante de abordar antes de iniciar el indicado análisis de preceptos normativos, es el referido a la interpretación gramatical de las leyes, punto éste fundamental para la correcta interpretación de textos legales que se proponga.

Sobre la correcta interpretación de las leyes, nos resulta de provecho transcribir fragmento de sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 22 de Junio de 1982, conocida como el caso: Ford Motor´s de Venezuela, en la que se apuntó que:

> "En fallo de 16 de julio de 1969, cuya doctrina ha sido frecuentemente reiterada por la Corte, ésta Sala ha dicho que '...siendo las Leyes expresión escrita de la experiencia humana, acumulada a veces durante muchos años, o el fruto de un cuidadoso proceso de elaboración en el que han participado especialistas, comisiones

> técnicas y órganos de los Poderes Públicos, sería absurdo suponer que el legislador no trate de usar los términos mas precisos y adecuados para expresar el propósito y alcance de sus disposiciones, u omita deliberadamente, elementos que son esenciales para la cabal inteligencia de ellas. Por esta razón, no debe menospreciarse la interpretación llamada gramatical, ni contraponer a ésta la interpretación lógica, como si la letra de la Ley no fuera en todo caso, el obligado punto de partida de toda indagación dirigida esclarecer, racionalmente, lo que es la mente del legislador".

En consecuencia, partiremos del análisis gramatical de los textos normativos, pero sin desdeñar lo implícito, lo permeado entre líneas, lo que a aquello le resulte coherente y razonable, pues, para la comprensión profunda de la condición de ejidos municipales no se basta con la simple y desarticulada lectura de los preceptos legales.

Un orden lógico de análisis nos recomienda que se parta de la lectura del texto de la reciente Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela de 1999 como texto legal de derecho positivo vigente de mayor rango, sin excluir su comparación con lo previsto en su antecedente constitucional inmediato en cuanto pueda ser útil; a lo anterior, sucederá la extensión que se haga del análisis a otros textos de rango legal que tengan pertinencia inmediata con el asunto de los ejidos municipales, como lo son la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

Así pues, en el orden de ideas indicado, observamos que el artículo 181 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela de 1999, dispone que:

> Artículo 181: "Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Solo podrán enajenarse previo el 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 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.

Lo anterior, sustituye a la referencia del artículo 32 de la Constitución de la Republica de Venezuela de 1961, que disponía:

> Artículo 32.- Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales, y previas las formalidades, que las misma señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requieran el desarrollo de los núcleos urbanos.

Como elementos constantes en los dos textos constitucionales citados, en lo que respecta a los ejidos municipales, podemos extraer: a) los caracteres de inalienables e imprescriptibles; b) y su sujeción a lo previsto en las ordenanzas municipales. En éste punto, dejaremos por sentado que la indicada subordinación a las ordenanzas obviamente supone la

subordinación a textos normativos de superior rango como la constitución y leyes, a lo que se hace una expresa referencia en el artículo 181 antes citado que puede ser considerada tan cierta como innecesaria, razón por la cual pudo haber sido omitida en el artículo 32 de la Constitución antecedente.

De las condiciones de inalienabilidad e imprescriptibilidad el artículo 543 del Código Civil Venezolano dice que "Los bienes del dominio público son inalienables; ...." y el artículo 1959 ejusdem. dispone que "La prescripción no tiene efecto respecto a las cosas que no están en el comercio"; pero los referidos preceptos no profundizan en los conceptos a los que se refieren, por lo que se hace necesario que mas adelante sea ampliado lo que a ellos se refiere para su mejor comprensión.

Finalmente destacaremos entre el texto de la Constitución de 1961 y la de Constitución de 1999 que le sucede, una diferencia, sustancial o no, pero evidente, aquella señalaba que solo podrían enajenarse los ejidos para construcciones en los casos que dispusieran las ordenanzas, la vigente sujeta la enajenación al cumplimiento de las formalidades y para los supuestos previstos en éstas conforme a la constitución y las leyes.

En todo caso destacamos que la Constitución de Venezuela de 1961 expresamente previó que los ejidos solo se enajenaban para construcciones,

mandato directo que aún hoy es obligante por la vigencia que mantiene la Ley Orgánica de Régimen Municipal que así lo exige en su artículo 125, cuya relevancia significativa es apreciable si se atiende a las competencias del municipio, especialmente las relativas a urbanismo y vivienda social, pues el municipio aún después de vendido el inmueble, mantiene el interés en que la construcción se ejecute por la utilidad que para aquellos fines representa.

Ahora bien, volviendo a la consideración de las condiciones de *inalienabilidad* e *imprescriptibilidad* de los ejidos, podemos decir que éstos son caracteres propios de un régimen jurídico especial denominado Dominio Público al cual están sometidos algunos de los bienes de propiedad Estatal; sobre esto nos amplia Dromi (1996, 551) apuntando que:

> "Los bienes del dominio público están sometidos a un régimen jurídico *especial* con modalidades propias: el dominio público.
> 1.Principios.
> El régimen del dominio público es *único*. Todos los bienes del dominio público tienen el mismo régimen jurídico esencial, pero adaptado a las particularidades de cada bien. La característica del *uso común*, respecto de los bienes del dominio público, se funda en principios básicos aplicables a todos los bienes públicos que se destinan a esos usos. Lo mismo sucede con los *usos especiales*.
> El régimen jurídico del dominio público es también de *excepción* y *de interpretación estricta*: en su conjunto sólo es aplicable a los bienes dominiales.
> Los caracteres básicos del régimen jurídico del dominio público son la *inalienabilidad* y la *imprescriptibilidad*. Sin embargo, no son atributos exclusivos de los bienes dominiales. Son "efectos", no "causas" de la dominialidad.
> La inalienabilidad y la imprescriptibilidad no bastan, por sí solas, para considerar que un bien pertenece al dominio público. Existen

> muchos bienes que, a pesar de su carácter inalienable e imprescriptible, pertenecen al dominio "privado" del Estado o al de los particulares. Lo que define a un bien de público y le imprime sus notas correlativas entre ellas la inalienabilidad y la imprescriptibilidad *es su afectación al uso público, directo* o *indirecto.*
> (Subrayado nuestro)

De los párrafos transcritos destacaremos: a) que existen bienes sometidos a un régimen jurídico especial denominado dominio público; b) que es característica de los bienes del dominio público el *uso común*; c) que los caracteres básicos del dominio público son la *inalienabilidad* y la *imprescriptibilidad.*

Sobre los bienes del dominio público, el Código Civil Venezolano dispone en su artículo 539 que "Los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades, son del dominio público o del dominio privado. (....)" seguidamente hace una enumeración a modo de ejemplo pero no taxativa, que no contempla a cual categoría corresponden los ejidos, solo contempla a "... los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes."; de tal anacrónica y breve lista solo podemos extraer un elemento constante que guarda perfecta correspondencia con el ejido, y es el destino de utilidad común.

La correspondencia entre los ejidos y los caracteres de los bienes del dominio público, nos lleva a incluir en ésta categoría a los ejidos municipales, en tanto que están afectados de *inalienabilidad* y la *imprescriptibilidad* por expresa disposición constitucional y legal, y destinados al el *uso común* por definición y por bagaje que se desprende de sus antecedentes históricos.

Podríamos coincidir con lo antes dicho, respecto a que los caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad "*Son 'efectos', no 'causas' de la dominialidad.*" (sic); aunque, en todo caso, lo cierto es que, la mera referencia a dichos efectos y/o, la sola previsión de tales caracteres en los textos constitucionales, y/o la sola inclusión de los ejidos dentro de la categoría de los bienes sometidos al dominio público, aun cuando favorecen a una aproximación del objeto de ésta investigación no son suficientes para que sea cabalmente entendido al ejido como noción jurídica .

En todo caso, estimamos de utilidad ampliar sobre los caracteres de *inalienabilidad* e *imprescriptibilidad*. Con respecto al primero, es decir, la inalienabilidad, podemos decir que es la condición contrapuesta a la comerciabilidad de los bienes, o sea, se corresponden con tal carácter las cosas que no están en el comercio; esto en contraposición de las cosas que están en comercio. Explica Roberto Dromi que están en el comercio todas las

cosas cuya enajenación no fuere expresamente prohibida o dependiente de una autorización pública. El citado autor agrega:

> "Que los bienes del dominio público sean inalienables no significa que estén absoluta y totalmente fuera del comercio jurídico; así, por ejemplo, pueden ser objeto de derechos especiales de *uso*, otorgados o adquiridos mediante las formas reconocidas por el derecho administrativo; pueden igualmente ser "expropiados". En principio, sólo es incompatible el comercio jurídico de derecho privado.
> Pero *excepcionalmente* los bienes públicos pueden ser objeto de negocios jurídicos de derecho privado. Así, en el terreno de los principios, pueden ser gravados con servidumbres y otras cargas reales civiles, mientras resulten ellas compatibles con el destino que determinó la afectación de la cosa dominial.
> Sin embargo, una vez desafectado el respectivo bien del dominio público, podría realizarse la venta o enajenación de la cosa, pues, producida la desafectación, desaparece el carácter de inalienable, pasando a ser bien privado del Estado (....) La inalienabilidad no es, pues, un concepto absoluto, sino que su alcance y sentido son contingentes.
> (Subrayado nuestro)

Lo antes citado, nos refiere que los bienes del dominio público, y entre estos los ejidos municipales, fundamentalmente están excluidos de los negocios jurídicos de derecho privado, a lo que se corresponde con la prohibición dispuesta en el tercer párrafo del artículo 109 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que dice: "Queda prohibido a los Municipios o Distritos Metropolitanos dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles."; siendo la enfiteusis un negocio de derecho privado o común, por el cual se otorga un fundo a perpetuidad o temporalmente, con la obligación de mejorarlo, y que otorga ciertos derechos reales al enfiteuta quién puede hacerse de la

propiedad del fundo por rescate mediante ciertos pagos previstos en la ley (artículos 1565 y sgts. del Código Civil Venezolano), la prohibición de ésta figura contractual civil no se limitó a los ejidos sino que se extendió a todo inmueble municipal por entrañar un mecanismo de apropiación.

En lo que respecta a la *imprescriptibilidad*, el Diccionario de Ciencias jurídicas Políticas y Sociales (Osorio. 1981. 365.) dice "Imprescriptibilidad. Con relación a los derechos y a las acciones, se dice que son imprescriptibles los que no se extinguen por el transcurso del tiempo sin ejercerlos. Como norma general, todos los derechos y acciones son prescriptibles, salvo que la ley expresamente determine lo contrario". Sobre éste particular Dromi agrega que:

> "No puede prescribir el dominio de las cosas que no están en el comercio, como las afectadas al uso público; hay imprescriptibilidad ante la acción reivindicatoria de la propiedad de una cosa que está fuera del comercio."

Ahora bien, extendemos el análisis a la revisión de otros textos normativos de rango inferior a la constitución, cuyas previsiones no pueden ser consideradas de forma desarticulada e inconexa, pues en el presente caso estimamos que la simple suma de las partes no basta pretender entender al todo; por lo que, se prestará atención a las múltiples previsiones, limitaciones

y condiciones, que legalmente han sido previstas en materia de ejidos, a fin extraer de su examen conjunto datos sobre la esencia del ejido.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en Gaceta Oficial N° 4.109 del 15/06/89, aún vigente, sigue como texto normativo de rango jerárquico inmediato inferior, la cual, al desarrollar las previsiones constitucionales dispuso en su artículo 125 que:

> Artículo 125: "Los ejidos sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la ordenanza respectiva y previas las formalidades que la misma señale.
> El concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza una política general de no enajenación de sus terrenos de origen ejidal o propio, así como la de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere mas convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio, debiendo reservar áreas suficientes para fines de servicio público."
> [....omissis....] (Subrayados nuestros)

Hemos vuelto sobre éste artículo para su revisión en mas detalle, observando que además de disponer que los ejidos solo podrán ser enajenados para construcciones, mediante la referida norma se faculta al Concejo Municipal para que éste pueda adoptar por ordenanza, una "... *política general de no enajenación de sus terrenos de origen ejidal y propios*...". Por el mismo artículo trascrito queda atribuido a los órganos de gobierno municipal la potestad de sujetar la administración y uso de los

terrenos de origen ejidal y propios, a las restricciones que sirvan convenientemente "... *al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio...*", interés éste que no puede ser otro sino el que se corresponde con el interés público y colectivo.

Consideramos, que el artículo 125 citado, al establecer la referencia sobre las restricciones que sirvan convenientemente "... *al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio...*", tiene el propósito de insistir de forma reiterativa en una idea que ya estaba contenida en los términos del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al que ya hicimos referencia, en el cual, al señalar las materias que son de la competencia de los Municipios se indicó que en su gestión tenían facultad para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan al propósito de "... *satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad*".

La anterior disposición legal, es tan obligante como expresa y clara la podemos apreciar, no es susceptible de grados de indulgencia, no existe razón de justicia alguna por la que se pretenda sostener el argumento en contrario a que los Municipios ineludiblemente, al adelantar cualquier clase de actividades y prestar cualquier servicio, se debían al propósito de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

En el texto de la misma norma trascrita, quedó impreso que el único sentido de la gestión de los municipios sobre los ejidos era la del servicio a tales fines legales, mas aún, a los ejidos como bienes municipales específicamente considerados, históricamente les ha sido inmanente la característica de responder a un fin uso común y por ende de utilidad pública. Así pues, por la naturaleza del ente que los administra, por la naturaleza de los ejidos mismos, y por disposición expresa de la ley, todo en cuanto ellos refiere es opuesto a la idea de la simple libre disposición de los mismos.

Ese destino de utilidad pública de los ejidos municipales explica la previsión del legislador de facultar expresamente a los concejos incluso para que por vía de ordenanzas sean capaces de disponer lo necesario para proteger sus terrenos de origen ejidal o propio, sea para adoptar una "... *política general de no enajenación de sus terrenos de origen ejidal y propios*", o para que en todo caso su administración y uso fuese sometido a las restricciones que se consideraran mas convenientes al desarrollo de las poblaciones e interés del municipio.

Es a ese fin de utilidad pública a lo que responde el interés del legislador al regular la materia, el mismo interés que debía dominar a los órganos municipales al contratar sobre terrenos municipales; por eso, al contratar sobre ellos, la ley impone la obligación de ejecutar en un lapso perentorio la

construcción programada, porque está implicada la intención de promoción del desarrollo económico y social, en cuanto convenga "*...al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.*" Sea en el desarrollo del urbanismo, o mas aún, cuando el proyecto específico comprendía el desarrollo de una vivienda, lo cual el ente público está llamado a promover y fomentar, siempre el interés público debe ser la causa del acto.

Ahora bien, de la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal, pasaremos a revisar lo previsto en el artículo 126 relativo a las condiciones legales que operan como requisitos para la adjudicación a particulares de terrenos de origen ejidal:

> Artículo 126: "Los terrenos originalmente ejidos urbanizados conforme al procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra, y el contrato deberá señalar el canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, el cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la fecha de la firma del contrato.
>
> El plazo para la construcción no excederá del señalado para el pago del precio del terreno, a menos que se trate de convenios de desarrollos urbanísticos celebrados con organismos públicos para la ejecución de planes de vivienda o de dotación de servicios.
>
> Si la construcción no fuere ejecutada durante el lapso señalado para el pago del terreno, el contrato de arrendamiento con opción de compra quedará sin ningún efecto y el Concejo o Cabildo no devolverá las cantidades recibidas por concepto de cánones de arrendamiento. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la oferta de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50 %) la vivienda prevista, el Alcalde, previa la comprobación correspondiente, declarara el contrato resuelto de pleno derecho, sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

La resolución del Alcalde se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva, para que se estampe la nota marginal correspondiente." (subrayados nuestros)

De lo trascrito distinguimos dos supuestos, uno general y otro de excepción; en el primer supuesto, general u ordinario, nos encontramos con que el artículo 126 citado, dispone que los terrenos originalmente ejidos urbanizados se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción a compra, opción de compra que debería ser ejercida en un plazo no mayor de dos (2) años contados desde la fecha de la firma del contrato de arrendamiento.

A las condiciones anteriores le es agregado que el plazo para la construcción no excederá del señalado para el pago del precio del terreno. Es decir, que quedó establecido en la ley que antes de que se termine de pagar el precio del terreno, la obra proyectada debía estar terminada, lo que queda reducido

a no más de dos (02) años en tanto éste es el plazo máximo para ejercer la opción de compra. Finalmente, la norma dispone que la venta se efectuará solo una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno, lo que debe ser tomado en el sentido obligante de un *conditio sine qua non* dispuesta por ley y no susceptible de relajamiento alguno.

En el segundo supuesto, nos encontramos con la excepción; efectivamente, el artículo 126 en referencia, dispuso que excepcionalmente se podría proceder a la venta de un terreno urbano de origen ejidal sin que previamente se hubiese adjudicados en arrendamiento con opción a compra, cuando la persona acredite en su solicitud haber obtenido de una entidad financiera de reconocida solvencia, la oferta de concesión de un crédito para la construcción de su vivienda.

La anterior excepción que permite saltarse el proceso regular para la enajenación de inmuebles municipales de origen ejidal, nos resulta comprensible en tanto que la obra proyectada a ser construida es una vivienda, lo que se corresponde con la competencia municipal de fomentar y promover la vivienda como función social.

Podríamos incluso considerar, que la razón social que pudo haber en la mente del legislador para prever la antes referida excepción, resulta ratificada

por los términos en que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual contempló el derecho a la vivienda en su artículo 82, en los siguientes términos:

> Artículo 82: Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos, esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de éste derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y las ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.
> El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas."

Es que la vivienda, además de una necesidad pública, es ahora expresamente declarada como derecho y como obligación según nuestro texto constitucional, cuya satisfacción el Estado debe reconocer un presupuesto para la paz social que requiere de urgente atención, la cual adquiere rango prioritario en tanto sea requerida para ser destinada a la atención de las familias como célula fundamental de la sociedad.

No nos cabe ninguna duda sobre el carácter de derecho humano de la previsión sobre la vivienda contemplada en el artículo 82 de la Constitución; aún mas, podríamos incluso considerarla como materia de orden público si atendemos a lo respecto a éste ha indicado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 24/03/00, con ponencia del

magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en juicio de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, expediente Nº 00-0056, sentencia N º 114, en la cual se dijo que han "... entendido el orden público como un valor destinado a mantener la armonía necesaria y básica para el desarrollo e integración de la sociedad." decisión contenida en el Nº 3 repertorio mensual de Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia (Pierre. 2000. 35).

Igualmente queremos destacar que, con relación al orden publico, la Sala Político Administrativa, en sentencia del 4 de mayo de 1999, con ponencia de la magistrado Hildegard Rondón de Sansó, en el juicio de Manuel Antonio Benítez Castro, exp. N° 11.706, sentencia N° 269, ya nos habia indicado que el orden público está referido a determinados intereses o bienes jurídicos con respecto a los cuales "... el legislador ha considerado indispensable garantizar en todo momento su corrección (orden público)." (sic) quedando no sólo la Administración sino los distintos órganos jurisdiccionales llamados a controlar su correcta observancia dentro de los distintos actos y negocios jurídicos que la Administración Pública realice.

Observamos, que lo indicado guarda simetría con lo que hemos analizado en materia de terrenos de origen ejidal respecto a los cuales el legislador, en consideración de determinados intereses o bienes jurídicos, dispuso en la

ley abundantes mecanismos de control para garantizar la corrección de su efectiva consecución.

Finalmente, apuntamos que no desconocemos que ha dicho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencias del 10 de agosto de 2001 (Caso: Gerardo Antonio Barrios Caldera), del 02 de octubre de 2002 (Caso María Angélica Parra), del 27 de febrero 2003 (Caso: sucesión de Eliseo Núñez Chourio), que el orden público resulta afectado "... 1. Cuando la infracción a los derechos constitucionales afecte a una parte de la colectividad o al interés general, más allá de los intereses particulares de los accionantes." Pero, no olvidamos que ésta precisión se hizo en materia de amparo constitucional para admitir una excepción a la caducidad de seis (06) meses para accionar, cuya estricta observancia como procedimiento también supone orden público.

Mas allá de la acepción puntual antes referida de orden público para fines procedímentales dentro del amparo constitucional, destacamos de ella su referencia a la afectación de la colectividad o al interés general como nota determinante del orden público en cuanto entraña una violación de un derecho constitucional.

En nuestro caso, si atendemos al interés colectivo que es inmanente al asunto de la disposición de los ejidos municipales, identificados los derechos constitucionales violados como consecuencia del fraude al fin legal de los ejidos, también podríamos sostener que colectivo municipal pude resultar legitimado en su reclamo tal infracción, haciendo fundamento en algo mas que en el derecho constitucional a participar en los asuntos públicos en los términos del artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Según lo indicado, pudiéramos sostener que la enajenación de los terrenos de origen ejidal, en cuanto sea atinente a la satisfacción de la vivienda como derecho humano y necesidad social, también configura entonces una situación de orden público. Pero, también tendríamos que reconocer que el propósito de construcción de una vivienda no es necesariamente la única construcción sobre un terreno de origen ejidal en el que podría estar comprometido el municipal y particulares en la procura de la armonía necesaria y básica para el desarrollo e integración de la sociedad (vgr. escuelas privadas, centros de salud, etc .)

En todo caso, dejamos por sentado que lo relativo a la promoción y fomento de la vivienda, fue y es una función social que el Estado asume a través de algunas de las distintas formas que adopta para el cumplimiento de sus fines,

en nuestro caso a través de los entes municipales; a los cuales les corresponde el deber de velar que tal fin estatal que constituyó la causa de su actuación, sea respetado.

En función del fin social y comunitario de los inmuebles de origen ejidal, la ley, dispuso mecanismos jurídicos para los entes municipales mantuvieran el control sobre los procesos de adjudicación de éstos y con ello evitar que el destino legal de éstos fuese defraudado.

En tal sentido, el artículo 126 dispone en lo que respecta al supuesto general u ordinario de adjudicación de terrenos de origen ejidal que, si transcurre el lapso señalado para el pago del terreno, no superior a dos (2) años, sin que fuese ejecutada la construcción, el contrato de arrendamiento con opción de compra quedará sin efecto. En cuanto al supuesto de excepción, es decir, el de la adjudicación para construcción de vivienda, se dispuso que "... si trascurridos dos (02) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Alcalde, previa comprobación correspondiente, declarará el contrato resuelto de pleno derecho, ...".

Es entonces evidente que el legislador dispuso reglas de las que se infiere que el Municipio debe mantener su interés en la efectiva ejecución de la

construcción de la obra específica que fue proyectada para ser realizada sobre el terreno que se encuentra en proceso de enajenación.

Ese interés de que la obra sea efectivamente construida, se percibe tanto en los mecanismos de resolución de los contratos de adjudicación en que se incumple la construcción, como en el supuesto de la excepción legal cuando el legislador estimó que la oferta de financiamiento de una entidad financiera reconocidamente solvente, debía considerarse como garantía de que la obra consistente en la construcción de una vivienda efectivamente habría de ejecutarse, por lo que le dispensó del mecanismo de control que supone la exigencia de contratar previamente en arrendamiento con opción a compra, lo cual solo servía como cautela antes de enajenar.

De todo lo indicado, necesariamente debemos concluir que la obra proyectada no es indiferente a los intereses del municipio, sino que ésta, aún no correspondiendo a la construcción de una vivienda, debe contribuir "... al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio." en los términos del artículo 125 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y a "... satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad", como lo establece el artículo 36 ejusdem. de otro modo no se justificaría el haber desafectado del dominio público al ejido, para que después solo referirlo como un terreno de origen ejidal, para finalmente enajenarlo a un particular por una cantidad irrisoria de

dinero procurando con ello solo el beneficio económico que tal operación produjo en su patrimonio individual.

Necesariamente debemos concluir que es ese fin de utilidad pública directamente vinculado con las materias de competencia del municipio, lo que determina la razón de las estrictas condiciones contenidas en el artículo 126 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

El fin legal de utilidad pública de los ejidos

Sostenemos que, es solo al servicio del fin estricto previsto en la ley a lo que debe estar supeditado el actuar de la administración en general. Para el padre Luis María Olaso, S. J. fin es: "*aquello por lo que algo existe o se hace*" (Olaso, L. Introducción al Derecho. 1979. pag. 379); estimamos que sería revelador saber en la materia de la gestión de los ejidos, cuanto de lo hecho se corresponde o no con la razón por la que ellos existen.

Revisar la razón de los actos de la administración en los que se concreta el ejercicio del Poder Público que el colectivo les ha concedido en mandato, nos lleva a lo que los españoles entienden como *causa* del acto. Sobre esto, el autor García-Trevijano, J. en su texto "*Los Actos Administrativos*" (1991, 147)

expone que la causa es un elemento que procede del Derecho Privado que se aplica a los contratos y a los actos unilaterales, la aplicación a ésta última categoría de actos (unilaterales) justifica que se aplique al Derecho Administrativo por sus actos. Agrega, que en el derecho privado suele distinguirse la causa jurídica y la causa natural, entendiendo por la primera la causa inmediata y por la segunda la causa remota o motivo; al respecto señala que:

> "Esta distinción entre causa y motivo ha ido superándose a través de la admisión del elemento subjetivo frente a la visión puramente objetiva... Gracias a la admisión del aspecto subjetivo muchos contratos, cuya causa sería desde el punto de vista objetivo correcta, debían declararse nulos atendiendo al móvil práctico perseguido; (...) En términos generales, la causa, es el fin práctico del acto. Carnelutti ha sostenido que la causa en todos los ámbitos del Derecho, incluso penal, es el '*interés*' que el acto tiende a satisfacer". (García-Trevijano, J. 1991. "Los Actos Administrativos". (pag. 147)

Ciertamente se observa que el referido autor llama "causa" a un elemento que finalmente explica como "el fin práctico", lo que armoniza con nuestra noción de "fin del acto". Ese elemento "causa" (o "fin" para nosotros) del acto administrativo es explicado por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, señalando que:

> "...el acto debe servir al fin en consideración al cual la norma ha configurado la potestad que el acto ejercita; **a la efectividad de ese servicio** al fin normativo concreto por el acto administrativo debe reservarse, justamente, el concepto y el nombre causa en el sentido técnico." (García, E. y Fernández, T. 1997. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I. Madrid: Civitas. Pag. 544)

Así pues, un análisis critico de la actividad administrativa que han desarrollado los entes municipales en su gestión sobre los ejidos, nos obliga a preguntarnos cuando éstos se enajenan a un particular, ¿cual es su fin práctico?, ¿cual es el interés que el acto intenta supuestamente satisfacer?, ¿se habrá producido el acto en condiciones de que constituya un efectivo servicio al fin para el cual la ley le otorgó tal potestad?, ¿existían realmente limitaciones jurídicas a su libre arbitrio?. Entendemos, que la respuesta a las anteriores interrogantes se encuentra en la real comprensión de la esencia jurídica del ejido municipal.

Fueron las interrogantes anteriores, las que originalmente nos determinaron mediante éste trabajo a planteamos la necesidad de inquirir en el ejercicio del Poder Público por parte de los entes municipales, circunscribiéndonos a su competencia en la administración de los ejidos, la cual ya le estaba contemplada en las Constituciones que van desde la de 1925 a la de 1945 (1928, 1929, 1931 y 1936), quedando dispuesto que era de la competencia municipal "... administrar sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan

enajenarlos, salvo para construcciones; ...", así lo destaca la autora Ana Elvira Araujo García (1981, 267).

Como se indicó en su oportunidad, el artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, enumera una serie de materias que atribuye a la competencia de los Municipios, dentro de las cuales destacamos específicamente la contemplada en el numeral 3° referido al urbanismo, y la prevista en el numeral 4° que le atribuye la promoción y fomento de viviendas; para la consecución de uno y otro fin, los ejidos se presentan inobjetablemente como una herramienta fundamental.

Observamos que, dispuso la antes referida norma que los municipios en el ámbito de sus competencias "... podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad"; ahora bien, se nos plantea como una interrogante la posibilidad de considerar si la actividad desarrollada por los municipios en materia de viviendas y urbanismo puede o no ser contemplada desde una óptica amplia de servicio público, a lo que dedicaremos algunas reflexiones en un capítulo aparte.

Por lo pronto, a continuación profundizaremos en el estudio de los ejidos desde la perspectiva de los contratos que se sobre éstos se acuerdan, los cuales entran en una especial categoría, la de los contratos administrativos.

Los ejidos y los contratos administrativos

Como hemos visto, las previsiones legales de la Ley Orgánica de Régimen Municipal antes analizadas, operan como cláusulas que inciden en las contrataciones sobre los terrenos de origen ejidal. Estas previsiones legales y otras de similar sentido, que pudieran o no estar expresamente trascritas en texto de dichos contratos, imponen condiciones que trascienden al derecho común por lo que son denominadas *cláusulas exorbitantes*, las cuales son características de una categoría especial de contratos que son los llamados Contratos Administrativos.

Se nos presenta pues, que lo que en principio pudiera haberse tenido como contratos ordinarios de arrendamiento con opción de compra, o de venta de terrenos, al versar sobre terrenos de origen ejidal, -es decir, sobre aquellos que fueron ejidos a los que se les levantó la afectación de dominio público-, resultan sujetos a unas condiciones especiales previstas en la Ley que

constituyen un indicador de la importancia de los ejidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Las antes referidas condiciones especiales de obligación, es decir las cláusulas exorbitantes, rigen la contratación realizada entre un ente de la administración pública con un particular, cuando en el negocio jurídico se estima comprometido un fin de utilidad pública. Lo anterior, en términos generales, nos dibuja el perfil de los denominados contratos administrativos los cuales están sometidos a un régimen de derecho público dentro del cual se rompe el principio de igualdad de las partes propia del derecho privado en aras de una tutela especial de los derechos e intereses del colectivo.

Sobre éste régimen de derecho público al que se encuentra sometido el contrato administrativo, y que supone una ruptura del principio de igualdad de partes en contraposición al régimen de derecho privado, nos ilustra el autor GASTON JESÉ (1949. 6.) en su libro "Principios Generales del Derecho Administrativo", al indicar:

> "El procedimiento de derecho privado supone, esencialmente, la igualdad de los intereses particulares en conflicto. Ningún interés privado, por legítimo y digno de estímulo que sea, puede prevalecer sobre otro interés privado, por más egoísta que fuese este último. (...)
> Por lo contrario, el procedimiento del derecho público tiene su fundamento en la idea de desigualdad de los intereses en

> conflicto: el interés público debe prevalecer sobre el interés privado. Este es el principio dominante, y no es necesario que la ley se haya referido a él, expresamente, para tal o cual interés público."

Ahora bien, la importancia de hacer la distinción entre los contratos administrativo frente a los que no lo son, es explicada por Luis Brito García, citado por Gonzalo Pérez Luciani en su ponencia sobre "Los Contratos de Interés Nacional", recogida en la selección de conferencias "Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos" publicada por la Fundación Procuraduría General de la República (1991.138), cuando indica que:

> "Es en efecto concebible que la Administración celebre contratos en los cuales se asimila a un particular y cuyo cumplimiento o incumplimiento, fuera de algunas consecuencias pecuniarias, no tenga repercusiones apreciables sobre el interés público. Además de estos contratos, la Administración puede celebrar otros, en los cuales actúa para alcanzar los objetivos y fines que le son propios en cuanto ente público, y cuyo cumplimiento o incumplimiento afecta dicho interés público, es decir, aquel conjunto de intereses y derechos cuya custodia, preservación y favorecimiento confía el ordenamiento jurídico a los poderes de la República."

En nuestro caso en estudio, ya ha sido reconocido el carácter de Contrato Administrativo de todos aquellos que se celebren para el otorgamiento de terrenos ejidos a los particulares; así ha sido establecido de forma categórica por múltiples decisiones judiciales. En tal sentido, la sentencia de la Sala Político-Administrativa del 31 de enero de 2.002, con ponencia de la

magistrado Yolanda Jaimes Guerrero, en el juicio de Dioselina Rivero de Oropeza contra la Alcaldía del Municipio Iribarren del Estado Lara, exp. N° 0412, sent. N° 00187, señaló:

> "... ha establecido esta Sala que los contratos celebrados por las Municipalidades, mediante los cuales se otorgan a particulares terrenos ejidos, sin importar bajo qué figura jurídica son otorgados (compraventa, arrendamiento, comodato, etc.), son verdaderos contratos administrativos, toda vez que los mismos poseen las tres características básicas de todo contrato administrativo, a saber: 1.- Una de las partes es un ente público, 2.- el contrato tiene una finalidad de utilidad pública o la prestación de un servicio público, y 3.- como consecuencia de lo anterior, se entiende la presencia de ciertas prerrogativas de la Administración en dichos contratos, consideradas como exorbitantes, aun cuando no se encuentren expresamente plasmadas tales características en el texto del mismo."

Así pues, dada la correspondencia entre la materia de ejidos y los denominados Contratos Administrativos, estimamos que el análisis de éstos últimos nos resulta de utilidad para la precisión de la naturaleza del ejido municipal que se pretende.

Lo relevante es destacar la voluntad de circunscribir todos los contratos celebrados por las municipalidades que otorguen derechos a los particulares sobre terrenos ejidos, sin importar bajo que figura jurídica se haga, a la categoría jurídica de los llamados contratos administrativos, lo que

apreciamos como una reiteración de someterlos a un régimen jurídico especial en el que se salvaguarden unos interese superiores.

Esas condiciones especiales en materia de venta de terrenos de origen ejidal se hacen evidentes en el citado artículo 126 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuando dispone las consecuencias de la no construcción de la obra pactada o de la vivienda. En el supuesto indicado, el incumplimiento genera hasta la resolución de pleno derecho del contrato de arrendamiento con opción de compra o de venta, pues en dicho incumplimiento hemos sostenido resulta insatisfecho el interés general de procurar el desarrollo urbano y/o la promoción de viviendas; éste fin teleológico sería considerado como extraño al objeto de dichos contratos el derecho privado.

Estos intereses generales antes mencionados, deben incluso imponerse y trascender al interés del individuo particularmente considerado que resultaba directamente beneficiado como consecuencia del acto administrativo por el cual se le otorgaba la propiedad o concesión del inmueble en cuestión; pues en el fondo, la adjudicación respondía, a juicio de quién aquí escribe, a la intención de satisfacer una necesidad del colectivo, aún cuando se concretara en un ciudadano el acto no atiende a sus aspiraciones o ambiciones personales, sino que era apreciado como integrante del colectivo.

En el sentido antes indicado, podemos destacar algunos pronunciamientos contenidos en distintas decisiones judiciales, en las que queda expuesto que, en la operación de adjudicación de un terreno de origen ejidal a un particular, no se persigue como fin el solo beneficio de la persona individualmente considerada, sino que esto se produce bajo un presupuesto intrínseco de que el acto en sí mismo tienda o incida en la satisfacción de intereses comunes.

Como ejemplo de la presencia del interés común en un acto que en una primera apariencia beneficia solo a un particular, podemos citar el caso decidido en sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, de fecha 11/08/83, en el caso *Cervecería de Oriente, C.A*, en la que se precisaba el carácter de un contrato por el que el Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar había dado en venta a la empresa Cervecería de Oriente, C. A. un lote de terreno de propiedad municipal en Ciudad Bolívar con un área de 1.068.630,74 m2; indicándose:

> "...los términos y condiciones mismos contenidos en la contratación referida, consistentes en la exoneración de todo tipo de impuestos municipales durante el lapso de cinco años y el hecho de que la venta <u>se efectuó con la finalidad de estimular la expansión de una empresa industrial, revelan fehacientemente tanto la existencia de clausulas exorbitantes del derecho común como el objetivo de utilidad pública o social implícito en la contratación,</u> ya que efectivamente –como sostienen los demandantes-, la creación o desarrollo de tal industria, generaría para el Distrito Heres del Estado Bolívar una fuente de empleos y riquezas derivados de la actividad que habría de desplegar dicho establecimiento."

En éste caso, el desarrollo del proyecto implica un provecho para la economía local, lo que justificó la presencia de las condiciones especiales de obligación en dicha contratación realizada entre la administración pública municipal y un particular.

Así pues, hay un intrínseco interés público comprometido en los contratos administrativos, en virtud del cual podemos entender la razón de la presencia de las comentadas condiciones especiales que caracterizan a éste tipo de contratos, las cuales son totalmente extrañas a la contratación privada, cuyo uso, cuando menos no se corresponde con fórmulas usuales del derecho común.

Todo lo hasta aquí indicado, guarda perfecta correspondencia con lo que sistemáticamente hemos sostenido en el presente trabajo, y es que todo lo atinente a la enajenación de terrenos municipales no podía ni puede responder al simple sentido de una operación de compra-venta civil o mercantil, ni siquiera con un propósito de lucro o provecho económico que su venta pudiera producir al ente público, pues ese no es el fin de la Administración Pública, sino el de prestación de servicios de utilidad pública bajo condiciones de equilibrio financiero en su gestión.

Es tan particular la enajenación de los inmuebles municipales, que su producto se considera un ingreso extraordinario conforme al artículo 112 numeral 3° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, estableciéndose para éstos restrictivamente solo dos (02) destinos posibles, según el artículo 116 ejusdem.

Efectivamente, el artículo 116 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. La referida norma se hace mas específica con respecto al objeto de nuestro estudio cuando precisa, que en el supuesto de que dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles, indicando que "*...deberán ser necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio o en programas de interés municipal.*".

De tales normas se puede desprender que, adicionalmente a la protección de los terrenos municipales que el ordenamiento jurídico plantea por razones de la función social que su destino entraña en utilidad y beneficio del colectivo, también se puede incluso apreciar que se pretendía prevenir la descapitalización de los Municipios, cuando se estableció que su producto

debía ser invertido en otros bienes que produciendo nuevos ingresos evitaran a la larga que los municipios se convirtieran en una carga financiera para la Administración Central.

Es que el funcionamiento ordinario de la Administración Municipal, debe depender de sus ingresos ordinarios establecidos taxativamente en el artículo 111 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y estos deben ordinariamente satisfacer sus necesidades económicas; los terrenos municipales están teleológicamente vinculados a las funciones y competencias mismas de los municipios, especialmente en materia de *servicios* y *urbanismo*, no para ser una simple fuente de dinero, si ese fuese su único objetivo pudieron haber sido liquidados por la primera administración que así lo hubiese dispuesto. Si el supuesto negado antes indicado fuera el caso, la legislación no habría sido tan profusa en condiciones y exigencias, y por otro lado, desde un punto de vista mas practico, entonces no habría siquiera lugar para una disimulada excusa que pretendiera justificar la desmedida desproporción entre los valores de venta de los inmuebles municipales y su valor de mercado, haciendo reos por el daño patrimonial a quienes correspondió su administración.

Es por lo antes dicho, por lo que se nos presenta como evidente que la enajenación de los terrenos municipales debe estar sujeta a un fin y

propósito que revierta positivamente en el interés colectivo; que deben ser empleados como instrumento de desarrollo y crecimiento armónico urbano y de beneficio social; y que la solicitud que de ellos hicieran los particulares debía hacerse para la construcción de una vivienda u otra obra que implicara un estimulo al desarrollo de los centros urbanos con los consecuentes beneficios económicos y sociales para la colectividad, pues su otorgamiento debe ser afín a su función social, aún cuando ésta se particularizara en el solicitante.

Lo señalado en el párrafo anterior, es el interés público en la contratación, lo que incluso podría encontrar acomodo dentro de una noción amplia de servicio público. Este fin de utilidad al colectivo es lo que determina y califica al negocio jurídico que sobre ellos se hace como un *Contrato Administrativo*, ¿cuál otra sería la razón de la insistencia reiterada, expresa y manifiesta del artículo 126 de la LORM con respecto a que la construcción del terreno debía ejecutarse?

Como consecuencia de todo lo antes dicho, podemos sostener como conclusión indubitable que los contratos sobre los terrenos de origen ejidal son necesariamente Contratos Administrativos, por razones de fondo y no solo por el mérito que merecen las decisiones de los altos tribunales de la República.

Lo anterior, por supuesto, supone que desechamos los minoritarios criterios doctrinales que incluso llegan a negar la existencia misma de la categoría de los Contratos Administrativos; todo en cuanto nos manifestamos favorables a ésta categoría que determina una situación jurídica dentro de la cual se rompe el principio de igualdad de derechos del derecho privado en aras de un régimen especial en el que los derechos e intereses del colectivo resulten privilegiados y se imponen.

Así pues, aceptada la teoría del contrato administrativo en lo relativo a la disposición de los ejidos por contrato, nos resulta un escenario que ofrece mayores ventajas intentar para recobrar los bienes inmuebles de origen ejidal enajenados que se mantienen en condiciones contrarias al propósito de la función social y servicio público que previó la ley para tal operación.

Ahora bien, la anterior premisa aceptada nos coloca en la antesala de otro asunto para abordar, y es el referido a la conexión entre los contratos administrativos y los servicios públicos. En tal sentido, nos encontramos con los Cuadernos Jurídicos publicados por Badell & Grau, Nº 5 (1999. 13) el que nos refiere que en Francia, el autor Jesé indica como condiciones para determinar la presencia de un contrato administrativo, el que: a) exista un acuerdo de voluntades entre la administración y un particular; b) que genere una obligación jurídica de prestación de cosas materiales o servicios

personales mediante remuneración; c) **que la prestación esta destinada a asegurar el mantenimiento de un servicio público**; d) que las partes por cláusula expresa o por cualquier otro medio hayan entendido someterse a un régimen especial de derecho público. (Negrillas nuestras)

En éste mismo sentido, la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 14 de Junio de 1983, con ponencia del magistrado Luis H. Farías Mata, caso Acción Comercial, S.A., en Recurso de Nulidad contra Resolución del Concejo Municipal del Distrito Maneiro del Estado Nueva Esparta, por la que se declararon recuperados para dicho Municipio terrenos afectados por contratos de venta; indicó:

> "Con vista de todo lo cual, la Corte concluye:
>
> 1°. Legislativa, doctrina y jurisprudencialmente es admitida en Venezuela la posibilidad de que tanto la administración nacional, como la estadal y la municipal celebren contratos administrativos.
>
> 2°. Características de éstos es la noción de servicio público, inspirada en el interés general cuya consecuencia preside la actuación administrativa, queda dicha finalidad puesta en evidencia cuando cláusulas exorbitantes del derecho común aparecen en él.
>
> [...omisis...] (Subrayado nuestro).

En éste mismo orden de ideas, sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 13/04/00, con ponencia de Carlos Escarrá Malavé, en juicio de Promotora Jardín Calabozo, C.A. señaló:

> "...la jurisprudencia patria ha venido sosteniendo reiteradamente, que si bien es cierto que la presencia de "cláusulas exorbitantes" en un contrato celebrado por la Administración Pública, evidencia la existencia de un contrato administrativo, éstas no hacen mas que revelar la noción de interés general o colectivo que el servicio público tiene...".

Por todo lo abundantemente dicho hasta éste punto, nos resulta evidente la correspondencia entre ejido y contrato administrativo, del mismo modo que nos resulta evidente conexión que desde el ejido a través del contrato administrativo se extiende al servicio público, secuencia ésta que consideramos importante examinar a continuación.

CAPITULO II

EJIDO MUNICIPAL Y LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Como antes se indicó, la jurisprudencia nacional dejó establecido que los negocios jurídicos que se realizan entre Municipios y los particulares, teniendo por objeto los terrenos de origen ejidal, son materia de Contratos Administrativos. Del mismo modo, se aludió a que la noción de contrato administrativo, está estrechamente ligada a la noción de prestación del servicio público. Ahora bien, nos proponemos ensayar una conexión entre el ejido municipal y el servicio público; pero, para ello debemos partir de la precisión de la noción de servicio público

De la dificultad de lograr la definición única de servicio público

En primer lugar, establezcamos como premisa la dificultad cierta que los estudiosos del derecho le atribuyen al propósito de procurar una definición única de *servicio público*. En tal sentido, nos apunta Juan Alfonso Santamaría Pastor (1999, 302) que "*El problema de dicho concepto radica en la gran imprecisión de su contenido: no existe uno, sino varios y muy diversos conceptos de servicio público*".

Otros importantes autores de temas jurídicos que han disertado sobre el asunto reconocen el tortuoso camino que se ha recorrido en la procura de tal concepto; observamos que el profesor José Araujo Juárez (1999, 10), en la introducción que hace del texto "*Servicio Público: Balance y Perspectivas*", citando a Espulgas, nos refiere una síntesis de significativas consideraciones que han formulado importantes juristas que se han dedicado al estudio de la noción de servicio público, síntesis ésta que traza una línea que describe la evolución accidentada del término de servicio público; en tal sentido leemos:

> "...la doctrina dominante de mitad del siglo XX, aborda la noción en términos de "crisis" (DE CORAL), de "decadencia" (MORANGE) o de "vicisitudes" (WALINE), hasta de "revalorización" (DE LAUBADERE) o "resurrección" (LATOURNERIE)."
> Sin embargo –continúa el citado autor- se presenta que al término de tal evolución, la doctrina sostiene que la noción del servicio público se revela 'difícil de aprehender y de delimitar' (CHEVALLIER), 'confusa' (VEDEL), 'imposible de encontrar' (LINOTE, MESTRE, ROMI), y aún 'indefinible' (JEANNEANU)."

Es por las consideraciones anteriores, por lo que Araujo Juárez (1999, 10) nos apunta, que cuestiones que se pueden reputar en principio simples como la definición jurídica de servicio público, su función en el ordenamiento jurídico y aún su mismo régimen jurídico, "*...se mantienen todavía sin resolver*". (sic)

Por su parte, Fernando Garrido Falla (1992, 226), señala que sorprende la falta de unanimidad doctrinal respecto de la delimitación de un concepto que tradicionalmente se ha entendido como básico en el Derecho Administrativo; y a continuación nos refiere citando que "*Alessi, ha podido decir que las nociones de servicio público son tantas cuantos los autores que de él se han ocupado aunque sea incidentalmente (Diritto amministrativo, I, 1949, pp. 329 y 330).*"

Garrido (1992, 321) en su análisis del servicio público, observa que, el interés público es la razón de fondo que justifica éste tipo de actuación administrativa en la que, mas allá de lo coactivo o del fomento, la Administración aparece como titular de una actividad fundamental consistente en proporcionar bienes y servicios a los administrados. Advierte el citado autor, el desarrollo de ésta actividad en tres etapas que sucedieron al Estado abstencionista que tenía como única función la de policía para asegurar el orden público. Identifica una primera de gestión directa del servicio en concurrencia con actividades privadas paralelas, otra de concesión del servicio para su explotación por particulares, y el surgimiento de la noción de empresas públicas; y sobre la complejidad de la noción señala:

> "...basta reflexionar sobre las diversas etapas que se han señalado y los caracteres específicos que presentan para comprender que tal

> heterogeneidad podría pugnar con la mínima unidad conceptual exigible. Pues, de una parte las formas utilizadas por la Administración para el despliegue de esta actividad unas veces son jurídico-administrativas y otras jurídico-privadas; de otra parte, la realización de la actividad misma resulta en ciertos casos justificada por específicas razones de interés público, mientras que en otros la justificación es meramente fiscal. Pero, sobre todo, ocurre que en la exposición de la teoría tradicional del servicio público la doctrina ha dudado entre un concepto amplio y un concepto estricto, planteándose una polémica que conviene ante todo conocer." (pp 325 y 326.).

En éste mismo contexto de imprecisión del término, y de opiniones encontradas, también encontramos quienes formulan criticas a su concepción como una noción amplia; al respecto señala Eloy Lares Martinez (1996. 286.) en su texto "Manual de Derecho Administrativo", dice:

> *"...el criterio fundado en la noción de servicio público ha venido a sufrir, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, las consecuencias de la notable decadencia de ésta noción. La doctrina actual está de acuerdo en la vaguedad e imprecisión de la noción servicio público, por lo que resulta no aconsejable edificar sobre ella, como lo hizo la Escuela de Burdeos, todas las concepciones de Derecho Administrativo.*
> *Por eso, se ha llegado a sustituir la idea de servicio público por nociones mas amplias: la de utilidad pública o interés general por ejemplo. Serían, pues, contratos administrativos los que tuvieran por objeto, o un fin de utilidad pública o el interés general."*

Ahora bien, aún con las criticas que se le puedan hacer al uso amplio de la noción de servicio público, ésta es una realidad que, como se ha indicado, resulta consecuencia de la imprecisión que es propia del término, y aún los otros términos que son propuestos -la utilidad pública o el interés general-

son afines con el servicio público, no son contrarios a éste; y en todo, el autor citado, los somete también al campo de los contratos administrativos.

Todo lo antes dicho, nos recomienda no descartar a la ligera que la actividad que el municipio desarrolla sobre los terrenos de origen ejidal guarde alguna implicación con una noción amplia servicio público, aunque sí podemos desechar su consideración con respecto a los llamados "*servicios públicos domiciliarios*" (vgr. electricidad, agua, gas, etc.) que corresponden a una categoría específica de servicio público.

Así pues, si bien ordinariamente tenemos una idea de la actividad Estatal denominada "servicio público", ésta actividad -lejos de su simplicidad aparente-, entraña complejidad y de ella nos encontraremos con un concepto amplio y un concepto estricto, pero siempre relacionada con utilidad pública o el interés general, y por consecuencia, sometida a la materia de los Contratos Administrativos, escenario jurídico que también se nos presenta cuando se trata de negocios jurídicos que se celebran sobre los ejidos.

A los fines de facilitar la compresión de la amplitud que puede abarcar la noción de servicio público, estimamos de utilidad hacer una breve referencia histórica sobre el fenómeno del servicio público, que nos prevenga de

precipitarnos a excluir del ámbito de la noción de servicio público asuntos que necesariamente no le son opuestos.

Evolución histórica del servicio público como actividad prestacional del Estado

Sostiene el autor Juan Alfonso Santamaría Pastor (1999, 295) que "*...la noción de servicio público solo puede comprenderse adecuadamente desde una perspectiva histórica...*"; por lo que nos ofrece una síntesis histórica similar en cuanto contenido a la referida por el autor Garrido Falla, identificando etapas de prestación de servicios subsiguientes al Estado Absolutista Europeo en el que su actividad se limitaba, como antes se indicó, a una actividad meramente coactiva hoy denominada función de policía; evolucionando hasta constituirse en una organización productora de bienes y servicios destinados a los ciudadanos.

Expone que al inicio, con el advenimiento del sistema constitucional, el Estado desempeñaba actividades que desde cierto punto de vista se entienden como servicios públicos, concretamente: la justicia, la defensa y las relaciones exteriores; a las anteriores, otros autores agregan la actividad fiscal y de moneda. Estas actividades han sido denominadas como servicios

públicos constitucionales de "premier tipo" (Favoreau, Moreau) o de "primer rango" (Espulgas) y son las que no admiten la gestión por parte del sector privado. Pero estas actividades difieren de las que aparecen a partir del siglo XIX, pues aquellas tienen mas un espíritu limitador, regulador y coactivo, distinto al carácter servicial que se aprecia en estas emergentes; aquellas primeras actividades del Estado se presentaban mas para servir a las necesidades del aparato estatal que para proporcionar utilidad a las personas concretas como individuos.

Distingue Santamaría (1999, 297) un primer momento a partir de los años treinta del siglo XIX en el cual el Estado asume la prestación de los servicios asistenciales, en específico los de beneficencia que hoy se encuentran englobados en un concepto más amplio denominado servicios sociales, concretamente la sanidad y la educación. Esto se presenta como consecuencia de la perdida por parte de la Iglesia del protagonismo en tales materias por sucesos que en la época mermaron los recursos de esta para tales fines. Considera el autor que éstos servicios se presentaban como actividades que se encontraban a medio camino entre lo público y lo privado, presentando una tendencia a ser públicas por su condición deficitaria y la falta de iniciativa privada, por lo que en un primer momento el Estado no se atribuyó inicialmente su titularidad ni monopolio dejando abierta la posibilidad de participación de sujetos privados.

En un segundo momento, a mediados del siglo XIX, se identifica una segunda etapa en la actividad prestacional y es la referida a la creación de grandes infraestructuras que constituyen la base física de otros tantos servicios, entre ellos nos presenta el autor como ejemplos los canales, embalse puentes y ferrocarriles, que progresivamente fue extendida al telégrafo, electricidad y servicio telefónico. Pese a que tal expansión del espectro prestacional chocaba con la dificultad que suponía la incapacidad empresarial y técnica de los entes públicos, esto se vería salvado mediante el artificio teórico de la técnica del concesionario interpuesto que distinguió entre titularidad y gestión, superándose con ello el postulado liberal que también perseguía reservar a sujetos privados el potencial rentable de las nuevas actividades de prestación al colectivo.

Finalmente, una tercera y última fase de la actividad prestacional del Estado que se produce a fines del siglo XIX y comienzo del siglo XX, que se intensifica como consecuencia de la primera guerra mundial tras la que las Administraciones Públicas tuvieron que asumir la propiedad y la gestión directa de empresas mercantiles y de actividades de producción y distribución de bienes y servicios por la conveniencia pública, y no con el simple propósito de desarrollar fuentes de ingresos para el tesoro del Estado como antes concebía a la explotación de sus propiedades.

Este nuevo planteamiento de intervención del Estado como prestador de servicios de variada índole tiene su notable antecedente histórico en el Reino Unido en el marco del "socialismo municipal" de los fabianos socialistas, bajo cuya influencia política se crearon en los ayuntamientos múltiples empresas públicas prestadoras de servicios locales básicos como la producción y distribución de agua, gas, electricidad, etc.

Por otra parte, como se señaló, a continuación de la primera guerra mundial, muchos estados europeos se vieron forzados a asumir la dirección de industrias estratégicas no necesariamente rentables, cuya propiedad y gestión conservaron al terminar la conflagración en previsión de conflictos futuros. Además del interés estratégico que apreciaron en los nuevos servicios como la telefonía en los que consideraron conveniente establecer un régimen monopólico y de propiedad del capital a fin de mantener el control sobre la actividad misma y en los beneficios que de ella se generen.

Desde el punto de vista económico la depresión de posguerra, la escasez de capital y la falta de inversión privada determinaron que el Estado asumiera un papel activo en la creación de empresas y en recuperación de las que se encontraban en crisis mediante la adquisición de su capital. En otras latitudes se desarrollaba la ideología socialista que en la zona de influencia soviética

impulsaba el principio marxista de la propiedad del Estado sobre los medios de producción.

Esta expansión de la actividad prestacional por parte del Estado, es el escenario en el que se dificulta discernir con indubitable claridad lo que estrictamente ha sido teorizado como servicio público, cuya noción esencial se resiste a un concepto único.

En todo caso, nos resulta una realidad evidente y cotidiana, que los Municipios, los Estados y la República, a través de la creación de distintas estructuras descentralizadas y/o desconcentradas (vgr. institutos, fundaciones, direcciones, etc.) destinadas en teoría a superar la incapacidad empresarial y técnica de los entes públicos, presentándose como parte del fenómeno en el cual el Estado ha evolucionando hasta constituirse en una organización productora de bienes y servicios destinados a los ciudadanos.

Ciertamente, el Estado ha adoptado distintas formas para alcanzar sus fines, asumiendo actividades que se encontraban a medio camino entre lo público y lo privado, proceso que tiene tendencia a acentuarse como política pública en un escenario deficitario de satisfacción de alguna necesidad pública, el cuan se encuentre agravado por la falta de iniciativa privada. En éste contexto, en materia de vivienda de interés social, se ha asumido no solo su

fomento, sino también su producción como servicio que procura un bien destinado a los ciudadanos.

Esta actividad prestacional, que procura de la satisfacción de una necesidad pública de primer orden, como lo es la vivienda familiar, fue declarada por el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como un derecho humano de toda persona y como una obligación compartida entre el Estado y los ciudadanos; y lo consideramos inmanente a los fines esenciales del Estado cuando entre éstos se encuentra comprendido por disposición expresa del artículo 3 ejusdem "...el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad..." (sic.) y la "...promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo..." (sic.)

En éste trabajo, ya ha sido referida la incumbencia que tiene el municipio en materia de viviendas (artículo 36 numeral 4º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal), y el efecto que tal competencia determina en la materia de afectación de terrenos de origen ejidal (artículo 126 ejusdem.). Ahora nos preguntamos, si ésta actividad prestacional, cuando el municipio interviene en la provisión de viviendas, puede o no ser considerada materia de servicio público, y en consecuencia tenerla por comprendida con tal carácter dentro del marco competencia del contencioso administrativo que define el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana, y en tal condición estimar ampliado

incluso el margen de legitimación de quienes se quieran presentar como reclamantes ante la deficiencia o ilegalidades en su prestación, incluso con la sola cualidad de habitante del municipio con necesidad o no de vivienda.

De los conceptos amplio y estricto de servicio público

Parte de la dificultad para lograr un concepto único se materializó en el enfrentamiento entre una corriente de pensamiento que llegó a apreciar la presencia del servicio público en toda la actuación del Estado, frente a los que restringen su aplicación a solo algunas ciertas y determinadas actividades.

Entre los primeros, aquellos que acogen al servicio público en su acepción amplia, se encuentra la construcción teórica francesa de la llamada Escuela de Burdeos, en ella la noción del servicio público respondía a una "...ambiciosa construcción de toda la teoría del Estado, de la que pretendía eliminarse la noción de soberanía como concepto central para sustituirla, justamente, por la idea de servicio público: el Estado no sería tanto una organización soberana como una organización prestadora de servicios públicos." (Santamaría, 1999, 302).

También son representantes de la denominada Escuela de Burdeos que se desarrolló en Francia a finales del siglo XIX, además del autor antes citado, los juristas Jesé, Roland y Duguit (1928), éste último citado por Lares Martínez (1996, 224 y 225), sostiene que toda la actividad del Estado constituye un *servicio público*, al que definía como:

> "...toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además es de naturaleza que no puede ser completamente realizada sino la intervención de la fuerza gobernante".

En la posición opuesta, se encuentran quienes manejan una noción restringida de *servicio público;* sostienen que no toda actividad del Estado consiste en el funcionamiento de los servicio públicos, ni siquiera toda la actividad de la Administración Pública es servicio público. En tal sentido, en Venezuela el profesor Eloy Lares Martínez (1996, 224) señala: "... el concepto de administración tiene mayor amplitud que el concepto de servicio público. Todo servicio público forma parte de la administración; pero no todas las actividades administrativas constituyen servicios públicos."

Agregó el citado autor que:

> "Como antes se dijo, numerosas actividades de la administración, entre ellas, la gestión del dominio privado del Estado, no constituyen el funcionamiento de servicios públicos. Además se ha

> advertido que el Estado moderno participa con frecuencia creciente en actividades comerciales e industriales, en condiciones similares a los particulares, y las cuales están principalmente regidas por el derecho privado". (Lárez, 1996, 225).

Sin embargo, sin que queramos fijar una rígida oposición en contra de quienes defienden las bondades de una noción restringida del servicio público, podemos decir que no es el carácter de dominio privado lo que predomina en materia de afectación de terrenos de origen ejidal por parte de los municipios, menos cuando está implicado el fin de procurar viviendas. Sostenemos que, ni siquiera cuando el municipio se vale de entes descentralizados funcionalmente para intervenir en la producción de viviendas, cuando en ello están comprometidos terrenos de origen ejidal, no escapan del régimen de dominio público que le es propio, por lo que mal puede usarse el argumento del sometimiento al derecho privado para excluir un posible vinculo con la noción de servicio público.

Entre los autores que se resisten a preciar un sentido de servicio público dentro de toda la actividad del Estado, nos encontramos con Zanobini, el cual, citado por Garrido (1992, 327), contempla la noción de servicio público limitándola solo a algunos aspectos de la actividad administrativa contraponiéndola a la de 'función pública', indicándonos a aquella como forma superior de manifestación de dicha actividad. En opinión del citado, la función representa

siempre el ejercicio de una potestad pública, entendida ésta como una esfera de la capacidad jurídica del Estado, o sea de su soberanía; los servicios públicos representan, por su parte, otras tantas actividades materiales, técnicas, incluso de producción industrial, puestas a disposición de los particulares para ayudarles a conseguir sus fines.

Ahora bien, aún si hipotéticamente aceptáramos que conforme a lo arriba indicado, no toda la actividad del Estado es prestacional, ello no negaría tal carácter que apreciamos evidente en la materia relativa a la afectación de los terrenos de origen ejidal, mas cuando ello se plantea con un fin de proveer vivienda.

En todo caso, reivindicamos el valor de la tesis de la noción amplia del servicio público, en tanto que en esa corriente de pensamiento se advierte un trasfondo filosófico o teleológico con el cual quien aquí escribe no puede reprimir afinidad, trasfondo que se asienta en la idea según la cual, la razón misma de ser del Estado y su fin, como ente de organización política y social es el de utilidad al colectivo, de servicio al público.

Ciertamente, nos luce como una premisa válida considerar que toda la actividad que el Estado desarrolla a través de la denominada Administración Pública, comprendiendo las distintas estructuras de derecho público y privado

que adopta para la consecución de sus fines, necesariamente están supeditados un fin o propósito de procurar la satisfacción de necesidades del colectivo, directa o indirectamente, sea de forma inmediata o mediata.

Incluso, Eloy Lares Martínez (1996, 226), quién propugna en Venezuela la restricción en el uso de la noción de servicio público, lo define como: "...toda actividad que en virtud del ordenamiento jurídico deba ser asumida o asegurada por una persona pública territorial con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general.".

Lo dicho por el autor antes citado, coincide con por lo apuntado en Francia por el jurista Jean Rivero (1984, 473), quién presenta su definición en los siguientes términos: "*El servicio público es una forma de la acción administrativa en la que una persona pública asume la satisfacción de una necesidad de interés general.*"

No obstante todo lo indicado, aún mantenemos incertidumbre ante imprecisión de la noción *servicio público;* al respecto, no podemos sostener que de forma indubitable manejamos un criterio preciso de distinción de actividades materiales en concreto, según el cual identifiquemos sin riesgo de equivoco, cuales actividades son y cuales no son servicios públicos por su esencia misma.

Consideramos incluso, que los extremos exigidos por el autor citado, ahora se encuentran satisfechos en virtud de los términos del artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que estableció el derecho a la vivienda como una obligación del Estado, pues el ordenamiento jurídico en su norma de mas alto rango impone al Estado la obligación de dar satisfacción a esa necesidad de interés general.

Lo cierto es que esa previsión expresa en una norma de derecho positivo, concretamente el artículo 82 de la Constitución de la República, aún cuando no señale expresamente que es reconocida en Venezuela la vivienda familiar de interés social como un servicio público, en ella podemos apreciar algún rasgo de *publicatio*; por éste término latino la doctrina identifica a uno de los elementos distintivos del servicio público.

Concretamente la llamada "publicatio", es la declaratoria de asunción del servicio por el Estado; es decir, que la circunstancia por la cual una actividad llega a convertirse en servicio público se produce cuando la Constitución o la ley deciden que la Administración la asuma para dar satisfacción regular y contínua a una necesidad pública. Esto es lo que determina la relevancia de examinar con detalle lo que actualmente se haya previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

El servicio público en la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

El preámbulo de la novísima Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, dice que ella se dicta con el fin supremo de refundar a la República para establecer una sociedad democrática, que entre otras cosas, consolide como valor "*...el bien común,*" y que asegure el derecho "*...a la justicia social...*".

Seguidamente, el artículo 2 ejusdem. refiere que Venezuela es "*... un Estado democrático y social de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación... la responsabilidad social...*". El planteamiento jurídico-político contenido en el fragmento del artículo antes trascrito, que nos plantea un Estado "*...social de Derecho...*", a nuestro juicio merece una consideración mas atenta. Así, respecto a la calificación de Estado Social de Derecho, el catedrático Sebastián Martín-Retortillo Baquer (1996, 222) en su intervención recogida en el marco de las II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Brewer-Carías publicadas por FUNEDA, nos explica que: "*...el Estado Social de Derecho supone la incidencia del Poder en la realidad social y económica, con la pretensión de ordenarla de acuerdo con unos parámetros determinados, dentro de las opciones que al respecto pueda establecer la constitución.*"

Dispone también la Constitución de República Bolivariana de Venezuela en el artículo 3 que, entre los fines esenciales del Estado está "*...la promoción de la prosperidad y el bien estar del pueblo...*". Puede sostenerse que es un principio constitucional común en los Estados modernos el planteamiento de la procura de la satisfacción del interés social, así como la protección del colectivo en un marco de respeto al individuo. Pero, de uno o otro ordenamiento jurídico se presentan variantes que definen el modelo de cada Estado.

Todo lo anterior tiene sustancial importancia en el contexto de que, uno de los elementos que gravitan sobre la noción de servicio público, y que consideramos que es la causa fundamental de su indefinición, es precisamente el factor político de cada Estado; éste determina el ordenamiento jurídico de cada cual, en el que quedará predeterminada con ciertas variables propias, la noción de lo que es o debe ser tenido como servicio público dentro de la actividad prestacional de dicho Estado.

Sobre la incidencia del factor político sobre la noción de servicio público nos ilustra Garrido (1992, 228), quien partiendo de la concepción restringida de servicio público, nos explica que:

> "Del planteamiento sistemático del derecho administrativo a que nos hemos estado ajustando, se desprende que la expresión servicio público tiene también, para nosotros, un sentido restringido. Al igual que JORDANA DE POZAS, entendemos que, frente a la actividad administrativa por vía de coacción o mediante medidas de fomento, existe una actividad de prestación dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, que viene impuesta cabalmente por razones de interés público.
> La única cuestión a debatir será entonces la relativa a cuando se dan estas razones de interés público. Pero, esta cuestión es mas política que jurídica, por lo que su apreciación está condicionada a las ideas vigentes en un período determinado y, si se quiere, a esa ultima instancia práctica a la que con tanta frecuencia aludía realísticamente G. Jeze: la voluntad de los gobernantes. Como ha observado JORDANA DE POZAS, actividades que en otras épocas históricas se han considerado como privadas, hoy son servicios públicos y es posible que en el futuro cambie radicalmente la actual situación."

Así pues, no nos cabe ninguna duda de la variabilidad inmanente de la noción de *servicio público,* en tanto que ésta es dependiente de lo que como tal se conciba un ordenamiento jurídico específico, el cual a su vez estará determinado según la consideración política que se haga de la realidad y de las necesidades sociales. Se nos presenta así el *servicio público* como una noción mutable y que se transforma según las realidades sociales y las decisiones políticas que en un momento determinado sean recogidas en un ordenamiento jurídico.

En consecuencia, concientes de naturaleza cambiante de lo que en un momento histórico determinado puede ser aceptado en un Estado como *servicio público*, consideramos que ligero sería -cuando menos- suponer que el

cambió sustancial del nuevo texto Constitucional Venezolano, en nada afectó o afectará a dicha noción.

Ahora bien, en el caso de la reciente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, encontramos importante atender a las referencias específicas a un Estado social de derecho, a la responsabilidad social como un valor superior de su ordenamiento jurídico y de su actuación, y a previsión de promover la prosperidad y el bienestar del pueblo como uno sus fines expresos. Consideramos que en los términos antes expuestos queda en parte definido el modelo político-jurídico de nuestro Estado, y más allá de la aparente simplicidad de su clara exposición, cada expresión supone cierto nivel de complejidad cuya comprensión interdependiente es necesaria para inferir premisas válidas para asuntos más particulares, como el precisar que es para nosotros servicio público en el Estado Venezolano.

Según la concepción del citado autor Sebastián Martín-Retortillo Baquer, podríamos considerar que la referencia a un Estado Social de Derecho que hace nuestro texto constitucional, podría tomarse como un enunciado político de intervención Estatal en lo económico y social, cuya intensidad es dependiente del restante contenido constitucional que configure sus parámetros y en todo caso dependiente del desarrollo legislativo y administrativo que de ellos se haga según el criterio que maneje el grupo

políticamente dominante y dirigente, de los que estos consideren el modelo de Estado mas conveniente, de la percepción que estos tengan de la realidad social y de los mecanismos que consideren idóneos para la satisfacción de sus requerimientos y necesidades.

De la comprensión que se haga del contenido constitucional depende el sentido del desarrollo legislativo que habrá de producirse, lo que habrán de interpretar los operadores de justicia y en definitiva lo que las demás autoridades de la administración pública habrán de interpretar como ejecución de sus preceptos. Entonces, según nuestro texto constitucional, ¿qué deberíamos entender como servicio público? Por todo lo dicho, sostenemos que al intentar definir servicio público no debemos obviar el manifiesto énfasis en lo social que hace la vigente Constitución Venezolana.

Creemos que en un sentido mas de fondo, podría decirse que la noción de servicio público se presenta cuando en la actividad prestacional, la intervención de Estado se produce como consecuencia de estar obligado por el ordenamiento jurídico a erigir y mantener establecimientos u obras públicas que resulten altamente ventajosos a toda la sociedad, actividad que asume entonces por razones de utilidad pública, aún cuando –y con mayor razón en este supuesto- su costo desaliente a la intervención privada.

Lo arriba dicho, parece ajustarse a lo indicado por el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual quedó expresamente previsto el derecho a la vivienda como un derecho de todos y como un a obligación del Estado, destacándose el carácter social cuando se prevé la prioridad que merece cuando está dirigida a las familias de escasos recursos. Observamos también que quedó previsto en el artículo 184 ejusdem. la posibilidad de que a las "*...comunidades y grupos vecinales organizados...*" les pueda ser transferida la gestión de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, etc. Así pues, no faltan las notas constitucionales que traigan al escenario de la discusión jurídica la vivienda contemplada como una necesidad social cuya satisfacción el Estado Venezolano ha decidido asumir, adoptando para ello distintos grados de intervención, incluyendo casos en los que ésta alcanza hasta la prestación directa como un servicio.

Lo anterior, es decir, ensayar sobre la posibilidad de que la provisión de viviendas familiar de interés social pudiera eventualmente considerarse como un servicio público asumido por el Estado, no debería negarse a priori, tampoco extrañarnos si atendemos a la propia evolución de las funciones del Estado. Al respecto, los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (1998.69), en su volumen II "Curso de Derecho Administrativo", bajo el título "El Derecho de los Administrados a obtener prestaciones de los

Servicios Públicos", nos apuntan otros rasgos emergentes de la actuación del Estado, señalando que:

> "...a partir de la constatación, verdaderamente elemental, de la más absoluta impotencia del individuo aislado para promover con sus solas fuerzas a sus múltiples carencias y, correlativamente, de la no menos imperiosa necesidad de una actividad de los entes públicos para suplir aquéllas y garantizar al ciudadano una asistencia vital efectiva capaz de asegurar su subsistencia a un nivel mínimamente razonable. Al compás de este cambio realmente impresionante de los supuestos sobre los que se asienta la existencia individual y colectiva, la propia imagen de la Administración ha variado sustancialmente, presentándose no tanto como una amenaza para la libertad de los ciudadanos, sino, mas bien, como el soporte necesario de la propia existencia de éstos."

La interpretación detenida de las normas, primordialmente de las constitucionales y de la consecuente legislación que esta se genere - determinada por los preceptos jurídicos de aquella y por la realidad económica y social- es lo que permite anticipar una hipótesis de evolución de un concepto jurídico, en nuestro caso hasta una simple variante en la mutable noción de servicio público. Sobre éste particular nos refiere el profesor José Araujo Juárez (1999, 14) que:

> "*...la interpretación de toda norma, incluidas las que regulan el sector de los servicios públicos, en un Estado de Derecho ha de efectuarse teniendo en cuenta el bloque constitucional de ese Estado. Por supuesto, la configuración de la actividad interpretativa constitucional se caracteriza precisamente porque no debe permanecer indiferente ante los comportamientos económicos de la Sociedad...*".

Como conclusión, lo que pretendemos plantear es una duda jurídicamente razonable que según la cual, la actividad de los municipios de afectación de terrenos de origen ejidal con fines de intervenir, directa o indirectamente, en la procura de la satisfacción de la vivienda familiar como necesidad social, reconocida como obligación del Estado en los términos del artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, podría ser eventualmente contemplada dentro del ámbito de la variable e imprecisa noción de servicio público; y con ello, ofrecer a todos los interesados la opción de accionar en reclamo ante su prestación deficiente por la vía novedosa del contencioso administrativo prevista en el artículo 259 ejusdem. en lo relativo a los servicios públicos.

Incluso, aspirando mas, podríamos sostener que, reconocida como ha sido la condición de contrato administrativo de los contratos referidos a la enajenación y venta de terrenos municipales de origen ejidal, por considerarse que en dicho negocio jurídico estuvo comprometida como factor determinante el propósito de satisfacer una necesidad social que es competencia por ley atribuida a la Administración Pública Municipal, entrañando en ello un servicio publico en *lato sensu* y comprometiendo para tal fin bienes comunitarios del patrimonio público, configurando todo un circunstancia de interés publico municipal; nos resultan las anteriores, como razones jurídicas suficientes para que sea reconocida a cada habitante de un

municipio la legitimidad para accionar en contra de cada negocio jurídico por el que se haya hecho afectación de un inmueble de origen ejidal en defraudación del fin legal de éstos bienes históricamente comunitarios, la cual no era otra que utilidad pública en la medida que sirvieran para satisfacer necesidades y aspiraciones de la comunidad (artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sometida siempre a lo que fuese mas conveniente para el desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio (artículo 125 ejusdem.) entendiendo a éste último no como entidad gubernamental sino como conglomerado poblacional; todo interpretado en virtud de que tal materia está evidentemente sometida a un régimen especial de derecho publico en el que priva un plano de desigualdad que privilegia al interés general.

CAPITULO III

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS EJIDOS MUNICIPALES.

Conclusiones

En éste estado del presente estudio, podemos dejar establecido que la naturaleza jurídica de los ejidos municipales es la de ser bienes del dominio público; también podemos decir que coincidimos con la doctrina cuando señala que los caracteres de *inalienabilidad* e *imprescriptibilidad* son los *efectos* y no las *causas* de su especial condición jurídica. Ciertamente, sostenemos que la razón esencial del sometimiento al régimen de derecho público de todo lo que le es concerniente a los ejidos, la encontramos en su destino de servir a la utilidad pública, a los intereses colectivos mas allá del interés individual de quién resulte beneficiado particularmente por un acto de afectación de éstos bienes, lo cual podemos inferir no solo de las expresas disposiciones constitucionales y legales, pues éstas las consideramos en definitiva como concreciones en el ordenamiento jurídico positivo de un destino al *uso común* que no es fortuito sino que responde a todo un bagaje contenido en los antecedentes históricos de ésta figura jurídica.

Este carácter comunitario de los bienes ejidales debe ser reivindicado, sostenemos que no existe razón jurídica ni histórica que justifique el mantener al ciudadano habitante de un municipio privado de formular

acciones judiciales de reclamo sobre las forma deficiente en que éstos bienes comunes son administrados por las municipalidades, pues los ejidos son bienes que no pertenecen a los Municipios en los términos de la propiedad exclusiva y excluyente propia de los bienes sometidos al régimen de dominio privado.

Los Municipios como expresión del Estado que son, están sometidos a los mismos fines y razones del Estado mismo, solo que circunscritos a las materias de su competencia, entre las cuales se encuentra, como se dijo, la gestión de administración de los ejidos. Sostenemos que la razón de existencia de los Municipios y del Poder Público que ostentan, -al igual que la existencia del Estado mismo del cual son expresión-, solo es concebible en función de la satisfacción de los intereses comunes de la sociedad misma que los crea a través de una plataforma jurídica llamada Constitución.

Parte de la plataforma jurídica, dispuso por vía del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que "Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. (...)", esto último lo entendemos como el fin legal de toda la actividad de los entes municipales. Por ello, no dudamos en pensar que solo en la consecución de tales

objetivos se encuentra la justificación de la enajenación de los terrenos municipales.

Ciertamente, en la norma trascrita está impreso el destino comunitario de los ejidos municipales del que está impregnado todo el régimen jurídico normativo que los rige. Su debida interpretación nos obliga a su consideración desde una perspectiva que dista mucho de la errónea idea de que, sobre los ejidos, los entes municipales realizan una simple administración de su propiedad.

Lo planteado es que, en la actividad administrativa de los entes municipales que implicó la afectación de los ejidos siempre debió estar presente la idea de la satisfacción del fin legalmente previsto para éstos, el cual, como en cualquier actividad de un ente público, lo concebimos en función de la hipótesis de la procura de la satisfacción del interés general (sea de forma inmediata o mediata), en tanto entendemos a la utilidad pública como el fin último de todo acto de ejercicio del Poder Público.

En todo caso, destacamos que desde la Constitución de Venezuela de 1961 expresamente se previó que los ejidos solo se enajenaban para construcciones, mandato directo que aún hoy es obligante por la vigencia que mantiene la Ley Orgánica de Régimen Municipal que así lo exige en su

artículo 125, cuya relevancia significativa es apreciable si se atiende a las competencias del municipio, especialmente las relativas a urbanismo y vivienda social, pues el municipio aún después de vendido el inmueble, mantiene el interés en que la construcción se ejecute por la utilidad que para aquellos fines representa. El mismo artículo 125 citado, dispuso la posibilidad de los Concejos Municipales para adoptar por ordenanza un régimen que sujetara su administración y uso a las restricciones que sirvan convenientemente "... *al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio...*", todo con el propósito de insistir de forma reiterativa en una idea que ya estaba contenida en los términos del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que le impone en su gestión promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan al propósito de "... *satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad*".

En el texto de la misma norma trascrita, quedó impreso que el único sentido de la gestión de los municipios sobre los ejidos era la del servicio a tales fines legales, mas aún, a los ejidos como bienes municipales específicamente considerados, históricamente les ha sido inmanente la característica de responder a un fin uso común y por ende de utilidad pública. Así pues, por la naturaleza del ente que los administra, por la naturaleza de los ejidos mismos, y por disposición expresa de la ley, todo en cuanto ellos refiere es opuesto a la idea de la simple libre disposición de los mismos.

Por otra parte, incluso presentamos el planteamiento de que dado el innegable interés colectivo que está comprometido en el asunto de la disposición de los ejidos municipales, también podríamos sostener que colectivo municipal pude resultar legitimado en su reclamo por infracción del fin legal de éstos, haciendo fundamento en el derecho constitucional a participar en los asuntos públicos previsto en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Interés colectivo inmanente que nos conecta de alguna manera con la noción de orden público.

Aún mas, estando un amplio margen de las efectaciones de los terrenos de origen ejidal vinculada a un proyecto de construcción de vivienda, lo cual hoy tiene el rango de derecho humano reconocido por el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; mas, podríamos incluso considerarla como materia de orden público si atendemos a lo respecto a éste ha indicado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 24/03/00, con ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en juicio de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, expediente Nº 00-0056, sentencia N º 114, en la cual se dijo que han "... entendido el orden público como un valor destinado a mantener la armonía necesaria y básica para el desarrollo e integración de la sociedad."

Igualmente quisimos destacar que, con relación al orden publico, la Sala Político Administrativa, en sentencia del 4 de mayo de 1999, con ponencia de la magistrado Hildegard Rondón de Sansó, en el juicio de Manuel Antonio Benítez Castro, exp. N° 11.706, sentencia N° 269, ya nos había indicado que el orden público está referido a determinados intereses o bienes jurídicos con respecto a los cuales "... el legislador ha considerado indispensable garantizar en todo momento su corrección (orden público).", en éste, caso él texto Constitucional además de considerar la vivienda un derecho la reconoció como obligación del Estado.

Así observamos, que lo indicado guarda simetría con lo que hemos analizado en materia de terrenos de origen ejidal respecto a los cuales el legislador, en consideración de determinados intereses o bienes jurídicos, dispuso en la ley abundantes mecanismos de control para garantizar la corrección de su efectiva consecución.

Según lo indicado, no atrevemos a reflexionar sobre la posibilidad de sostener que la enajenación de los terrenos de origen ejidal, en cuanto sea atinente a la satisfacción de la vivienda como derecho humano y necesidad social, también configura entonces una situación de orden público. Pero, también tendríamos que reconocer que el propósito de construcción de una

vivienda no es necesariamente la única construcción sobre un terreno de origen ejidal en el que podría estar comprometido el municipio y particulares en la procura de la armonía necesaria y básica para el desarrollo e integración de la sociedad sobre la base de la satisfacción de derechos constitucionales reconocidos (vgr. escuelas privadas, centros de salud, etc .)

En todo caso, dejamos por sentado que lo relativo a la promoción y fomento de la vivienda, fue y es una función social que el Estado asume a través de algunas de las distintas formas que adopta para el cumplimiento de sus fines, en nuestro caso a través de los entes municipales; a los cuales les corresponde el deber de velar que tal fin estatal que constituyó la causa de su actuación, sea respetado.

Muchos fueron los ciudadanos que con necesidad de vivienda y otros en condición de empresarios, acudían a las Administraciones Municipales a hacer solicitudes de parcelas de terrenos, peticiones que se atendían como un deber del ente público de responder a necesidades sociales, incluso con su propiedad.

Si embargo, la referida actuación no fue desarrollada en consonancia con los fines públicos expuestos; por el contrario, en la disposición del patrimonio inmobiliario urbano de los municipios se desdibujó el propósito de utilidad

pública y la enajenación de ese sector de los bienes de la hacienda pública municipal fue ejecutada de una forma irresponsable, y e n el peor de los casos, incluso con visos de dolo que trascienden en mucho a una simple negligencia.

Lo cierto es que la enajenación por los Municipios de sus inmuebles de origen ejidal a los particulares, sea esto consecuencia de una administración relativamente honesta pero negligente o en el peor de los casos producto de un proceso de pillaje, saqueo y aprovechamiento de la detentación del Poder Público y Político para procurar el propio enriquecimiento, produjo un empobrecimiento económico y un perjuicio a la potencialidad de desarrollo urbano de las ciudades en la medida de que muchos de los terrenos vendidos muchos años después continúan si ser desarrollados sirviendo de simples instrumentos económicos de inversión y de rendimiento financiero; cuando ni siquiera la propiedad privada responde solo a los intereses personales del particular propietario, sino que el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como su precedente en la derogada Constitución de la República de Venezuela de 1961, la declara "... *sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que le establezca la ley con fines de utilidad pública e interés general.* ".

Estamos convencidos de que el mayor conocimiento jurídico que se tenga de un asunto, en éste caso de la connotación jurídica de la calificación de un inmueble como ejido municipal, determina una mayor participación ciudadana la que se fomenta en la medida de que el colectivo es ilustrado sobre la esencia de tal noción del ejido municipal, el cual, una vez conocido y debidamente esgrimidos por el colectivo, le servirá para formular sólidos reclamos contra las deficientes políticas de gestión de los entes administrativos municipales sobre aquellos, así como de fundamento para ejercer acciones concretas contra el desempeño dañoso de funcionarios sobre los intereses del municipio en ésta materia.

El definitiva, alcanzar grados mas altos de conciencia sobre las cosas públicas obrará como polarizador que estimule a la concreción en iniciativas de reclamo eficaces lo que hasta ahora solo son simples y desarticuladas expresiones de desagrado o insatisfacción que el ciudadano común frecuentemente formula individualmente con respecto a la gestión administrativa que los órganos municipales hacen sobre los bienes públicos que se encuentran a su cargo, pues en lo que respecta a los ejidos se tocan derechos e intereses colectivos.

Finalmente, ante la imprecisión propia de la noción *servicio público,* nos atrevimos a ensayar que en los términos del artículo 82 de la Constitución de

la República Bolivariana de Venezuela, que estableció el derecho a la vivienda como una obligación del Estado el dar satisfacción a esa necesidad de interés general, aún cuando no señale expresamente que es reconocida en Venezuela la vivienda familiar de interés social como un servicio público, en ella podemos apreciar algún rasgo de *publicatio*.

Así, en tanto que llamada "publicatio", es la declaratoria de asunción del servicio por el Estado; es decir, la circunstancia por la cual una actividad llega a convertirse en servicio público cuando la Constitución o la ley deciden que la Administración la asuma para dar satisfacción regular y continua a una necesidad pública. En consecuencia, estimamos relevante examinar con detalle lo que al respecto actualmente se haya previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Como conclusión, lo que pretendemos plantear es una duda jurídicamente razonable que según la cual, la actividad de los municipios de afectación de terrenos de origen ejidal con fines de intervenir, directa o indirectamente, en la procura de la satisfacción de la vivienda familiar como necesidad social, reconocida como obligación del Estado en los términos del artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, podría ser eventualmente contemplada dentro del ámbito de la variable e imprecisa noción de servicio público; y con ello, ofrecer a todos los interesados la

opción de accionar en reclamo ante su prestación deficiente por la vía novedosa del contencioso administrativo prevista en el artículo 259 ejusdem. en lo relativo a los servicios públicos.

Incluso, aspirando mas, podríamos sostener que, reconocida como ha sido la condición de contrato administrativo de los contratos referidos a la enajenación y venta de terrenos municipales de origen ejidal, por considerarse que en dicho negocio jurídico estuvo comprometida como factor determinante el propósito de satisfacer una necesidad social que es competencia por ley atribuida a la Administración Pública Municipal, entrañando en ello un servicio publico en *lato sensu* y comprometiendo para tal fin bienes comunitarios del patrimonio público, configurando todo un circunstancia de interés publico municipal; nos resultan las anteriores, como razones jurídicas suficientes para que sea reconocida a cada habitante de un municipio la legitimidad para accionar en contra de cada negocio jurídico por el que se haya hecho afectación de un inmueble de origen ejidal en defraudación del fin legal de éstos bienes históricamente comunitarios, la cual no era otra que utilidad pública en la medida que sirvieran para satisfacer necesidades y aspiraciones de la comunidad (artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sometida siempre a lo que fuese mas conveniente para el desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio (artículo 125 ejusdem.) entendiendo a éste último no como entidad

gubernamental sino como conglomerado poblacional. Todo los anterior interpretado bajo la óptica de que la materia de los ejidos municipales está evidentemente sometida a un régimen especial de derecho publico en el que priva un plano de desigualdad que privilegia al interés general.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFÍCAS

Acosta, H. (1991). ***El Municipio. Su gobierno, administración y control.*** Valencia: Vadell Hermanos Editores.

Araujo, J. (Comp. 1999). ***Servicio Público. Balance & Perspectivas.*** Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Badell, R. Et al. (1999). ***Contratos Administrativos***. Caracas: Torino. (Cuadernos Jurídicos Badell & Grau, N° 5).

Brewer-Carias, A. et al. (1994). ***Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989***. (2ª. ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (Colección Textos Legislativos, N° 10)..

Brewer-Carias, A. (1964). ***Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana.*** Caracas: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

Cabanellas, G. ***Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual***. (1989). (Tomo III). Buenos Aires: Editorial Heliasta.

Código Civil Venezolano. ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela.***

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 36.860 (Extraordinario), Diciembre 30 de 1999.

Constitución de la República de Venezuela. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 662 (Extraordinario), Enero 23 de 1961.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1970) Madrid: Espasa-Calpe, S. A.

Dromi, R. ((1996) ***Derecho Administrativo.*** (5ª ed.) Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Enciclopedia Jurídica Opus. (1994). (Tomo III). Caracas: Ediciones Libra, C. A.

Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Comp.). ***Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan-Randolph Brewer Carías": Los efectos y la ejecución de los Actos Administrativos.*** Caracas: Torino.

Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Comp.). ***Terceras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan-Randolph Brewer Carías": Los efectos y la ejecución de los Actos Administrativos.*** Caracas: Torino.

Fundación Procuraduría General de la República. (1991) (Comp.). ***Regimen Jurídico de los Contratos Administrativos.*** Caracas.

García, E. , y Fernández, T. (1997). ***Curso de Derecho Administrativo*** (8ª ed. Vol. I y II). Madrid: Civitas.

García-Trevijano, J. (1991). ***Los Actos Administrativos.*** (2ª ed.) Madrid: Civitas.

Garrido, F. (1992). ***Tratado de Derecho Administrativo*** (10ª ed. Tomo II). Madrid: Técnos C. A.

Jéze, G. (1949). ***Principios Generales del Derecho Administrativo***. (Tomo II). Buenos Aires: Depalma.

Lares, E. ***Manual de Derecho Administrativo***. (1996). (10ª. Edic.) Caracas: Intertextos Consultores, C.A. pag. 286.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 4.109, extraordinario, Junio 15 de 1989.

Martínez, B. (1999, marzo 15) Los invasores se apoderan de tierras en los valles del Tuy. ***El Universal***. Caracas. Disponible: http://archivo.eluniversal.com/1999/03/15/15417AA.shtml

Olaso, L. (1986). ***Introducción al Derecho***. (Tomo I). Caracas: UCAB.

Ortíz, R. (2001). ***La Tutela Constitucional Preventiva y Anticipativa***. Caracas: Fronesis, S. A.

Osorio, M. (1981). ***Diccionario de las ciencias jurídicas, políticas y sociales***. Buenos Aires: Heliasta S.R.L.

Pierre, O. (Comp.) (2000) ***Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*** (Nº 3 , Año XXVII). Caracas: Pierre Tapia.

Querales, R. (2001) ***La Cuenta Larga. Escribanías para la historia del Municipio***. 2001, N° 4, abril. Barquisimeto: Dirección de los Servicios Auxiliares de la Cámara.

Rivero, J. (1980/1984) ***Derecho Administrativo*** (9ª ed. Trad.) Caracas: UCV. (Original francés, 1980).

Rondón, H. (1986) ***Teoría general de la actividad administrativa*** (2ª ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Universidad Central de Venezuela. (1981). ***Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet***. (Tomo I). Caracas: UCV.

Santamaría, J. (1999) ***Principios de Derecho Administrativo*** (Vol II) Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A..

Trabajos de las 8ª. Jornadas Dr. J. M. Domínguez Escobar. ***Tendencias de la Jurisprudencia Venezolana en Materia Contencioso Administrativa***. (1983).

Urzúa, C. (1971). ***Requisitos del Acto Administrativo***. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Younes, D. (1988). ***Curso elemental de Derecho Administrativo***. Bogotá: Témis, S.A.