

**Boletín 4**  
**ISSN 2411-6890**





# CATASTRO PARTICIPATIVO: PROCEDIMIENTO QUE IMPULSÓ LA REGULARIZACIÓN MASIVA DE TIERRAS URBANAS EN VENEZUELA

Héctor José Salas Parra

## RESUMEN

---

La regularización de las tierras públicas en Venezuela se impulsó gracias a un proceso de catastro masivo y participativo en las comunidades que se organizaron y capacitaron en métodos y técnicas específicas para auto gestionar el levantamiento de información y mensura de sus predios, superando los pronósticos y capacidad de respuesta de las oficinas municipales de catastro. Esta actividad ha estado enmarcada en dos importantes leyes que regulan tanto la actividad catastral como la regularización de las tierras urbanas.

**PALABRAS CLAVES:** *Catastro participativo, regularización de tierras urbanas, participación vecinal.*

## DATOS DEL AUTOR

---

Geógrafo de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Experto en Catastro y regularización de tierras urbanas.

hectorjosesalas@gmail.com

© Este artículo es de acceso abierto sujeto a la licencia Reconocimiento 4.0 Internacional de *Creative Commons*. No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para más información, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## INTRODUCCIÓN

---

Como sucede en gran parte de los países de América Latina, África y Asia, Venezuela no escapa del enorme problema de las tierras ocupadas irregularmente por grupos sociales que de una u otra manera no han visto satisfechas sus demandas para adquirir una vivienda propia, o bien como consecuencia de éxodos migratorios del campo a las ciudades por estallidos de bonanza económica obligando que se constituyan cinturones de pobreza al *margen* de los cascos urbanos. De allí que en Venezuela, el término "*marginal*", pasara a ser considerado de forma despectiva para identificar a los llamados "*sin tierra*" en países como México o Brasil.

En el año 2003, habiéndose tomado plena conciencia sobre esta deuda social con intereses acumulados durante más de 40 años, se promulga el *Decreto 1666* con el fin de ir moldeando la estructura de un movimiento social que tendría repercusiones sin precedentes y que finalmente vería logrado su consolidación jurídica en el año 2006 con la Gaceta Oficial N°38.480 del 17 de julio con la *Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos* y finalmente en 2011 con la cual se crea finalmente el Instituto Nacional de Tierras Urbanas.

Previéndose en la *Ley de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos (Gaceta Oficial N°39.668 del 6 de mayo de 2011)* que la simple promulgación de un marco legal no iba por si solo a garantizar el pago de esta deuda social, fue la participación activa de los mismos acreedores lo que permitiría impulsar efectivamente los mecanismos que garantizarían su materialización.

Es así como los Comités de Tierras Urbanas (C.T.U.) conformados por los mismos habitantes de las tierras ocupadas, se fueron organizando y capacitando en todo el territorio nacional, y pasaron a ser una fuerza laboral sin precedentes en el procedimiento previo a la regularización: El Catastro.

Dicha participación comunitaria como mano de obra activa en el proceso catastral, dio lugar a un levantamiento masivo de inmuebles en los sectores urbanos no planificados del territorio venezolano, amparados adicionalmente bajo la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.920 de fecha 28 de marzo del año 2000*) y las Normas Técnicas para la Formación y Conservación del Catastro Nacional (*Gaceta Oficial N°5.590 del 10 de junio de 2002*).

## ANTECEDENTES

---

### CATASTRO EN VENEZUELA

En Venezuela, el catastro tiene referencias históricas que datan cuando el Libertador Simón Bolívar decretara la enajenación de tierras baldías y la creación de oficinas de agrimensura, siendo el primer hecho documentado para la cuantificación del territorio nacional. Sin embargo, la formalización de la actividad catastral se inicia en este país con la promulgación de la ya citada Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional. Allí, de forma expresa se dejan por sentado dos elementos interesantes en cuanto a las competencias de las diferentes instancias gubernamentales. Por un lado, en esta ley se crea el organismo director conocido como Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar: Artículos 44 y 45:

*"Se crea el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, como instituto autónomo adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e Independiente del Fisco Nacional, el cual gozará de las prerrogativas y privilegios que a este último otorga la ley"*

*"El Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar es el ente rector de la actividad geográfica, cartográfica y de catastro del Estado".*

Este instituto sería en lo sucesivo el ente rector del catastro, mientras que por otro lado los municipios actuarían como ejecutores de tal acción. Artículo 4:

"La formación y conservación del catastro es competencia del Poder Nacional y de los municipios en su ámbito territorial. El municipio constituye la unidad orgánica catastral y ejecutará sus competencias de conformidad con las políticas y planes nacionales".

Hasta el presente, aproximadamente un 10% de los 335 municipios venezolanos apenas están ajustados a los requerimientos de la mencionada ley. Esto, porque existen deficiencias en infraestructuras adecuadas para el funcionamiento basal de las oficinas municipales de catastro, ausencia de homologación de los sistemas de digitalización para el procesamiento de datos, desactualización de las tablas de valores de la tierra y tabla de valores de la construcción, desinterés gubernamental por incrementar el presupuesto de las oficinas, los códigos catastrales aún siguen sin estandarizarse como indican las Normas Técnicas para la Formación del Catastro Nacional, ausencia de la Red Geodésica Sirgas, debilidades en la capacitación técnica de los funcionarios y un personal operativo de asistentes catastrales cuyas funciones se limitan a la mensura de inmuebles al momento del requerimiento de un contribuyente que desea vender su propiedad o simplemente ciudadanos que necesitan calcular sus impuestos inmobiliarios.

Si bien el panorama catastral en Venezuela no es de los más alentadores, es innegable el esfuerzo de técnicos y profesionales vinculados al área por mejorar y coadyuvar con su aporte intelectual no solo al perfeccionamiento y estandarización de los procesos, sino la puesta en práctica de los mismos. Sin embargo, esto no ha sido suficiente.

Queda claro que el conjunto de debilidades para impulsar al catastro como una actividad relevante para la planificación y ordenación del territorio no era la más favorable para un momento en el que las nuevas políticas del estado comenzaban a dar cabida de pagos masivos para las deudas sociales, liderado para ese entonces con la bandera de la regularización de las tierras urbanas. La capacidad operativa de las oficinas Municipales de Catastro (OMC) ya colapsadas de antemano, veían con cierta aprehensión el mandato del citado artículo 4 de la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional, a sabiendas que el paso previo para regularizar las ocupaciones de los sectores no planificados señalados en la ley, es el catastro.

A tal efecto, surgió una interrogante que sería respondida en un corto lapso de tiempo:

¿Cómo afrontar levantamientos catastrales masivos con un personal operativo que difícilmente supera los cuatro funcionarios?

## LA REGULARIZACIÓN DE TIERRAS URBANAS EN VENEZUELA

En la década de los años 40, el auge de la explotación del petróleo dio lugar a un éxodo desde la provincia hacia aquellas ciudades cuya bonanza y rentabilidad ejercían un atractivo ineludible a una población que difícilmente subsistía con la explotación agrícola. La demanda de viviendas versus una deficitaria oferta de las mismas, más la necesidad de mejorar otras condiciones de vida, obligó a que esta masa migratoria edificara sus construcciones en tierras desocupadas, cuya propiedad bien podía ser pública o privada. Este rápido y descontrolado proceso de construcciones dio lugar a los llamados "ranchos", homólogos de las "favelas" en Brasil. Tales edificaciones al margen de las metrópolis, dieron lugar a lo que en geografía urbana conocemos como *macrocefalismo urbano*. Hoy en día, sólo en el Municipio Sucre del Estado Miranda del Distrito Capital, se erige la que quizá sea una de las barriadas populares más grandes de América Latina: La Bombilla de Petare.

Si bien el estado venezolano siempre estuvo consciente de este grave problema social, el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana se inicia formalmente en Venezuela el 4 de febrero de 2002 con la promulgación del Decreto 1666, seguido el 18 julio del año 2006 con la *Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra en Asentamientos Urbanos Populares*. Esto, con el fin de sanear y regularizar de una vez por todas, las tierras de propiedad pública.

Aunque el Decreto 1666 abría la brecha de la participación de los acreedores de la titularidad, es precisamente en el Artículo 14 de la mencionada ley en donde se impulsa la activación de las comunidades organizadas

*"A los fines de la regularización prevista en esta Ley, las comunidades organizadas podrán realizar el levantamiento de las parcelas del asentamiento e inclusive el proceso catastral completo, con el apoyo de la instancia legalmente pertinente. Igualmente, las comunidades podrán elaborar modalidades de catastro popular y en ambos casos las autoridades competentes reconocerán y validarán el trabajo realizado. La Oficina Técnica Nacional y Municipal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, conjuntamente con el Instituto Geográfico Simón Bolívar, así como las direcciones de catastro de los municipios en todo el país, según sus competencias, asistirán, capacitarán, supervisarán y validarán los levantamientos catastrales o modalidades de catastro elaborados por las organizaciones comunitarias."*

Estas organizaciones comunitarias mencionadas en el artículo, son los llamados Comités de Tierras Urbanas (C.T.U.) entendidos como una comunidad de hasta 400 viviendas enmarcadas dentro de una línea imaginaria (poligonal) que tiene un sentido de arraigo (topofilia), problemas, objetivos comunes y una identificación no sólo con el entorno físico sino con los mismos habitantes del sector.

Es en el artículo 53 en donde se formaliza este tipo de organización y sus atribuciones:

*"Las comunidades de los asentamientos urbanos populares elegirán, a los fines de la regularización de tierras prevista en la presente Ley, un Comité de Tierra Urbana, que tendrá por misión coadyuvar a la realización de la regularización integral y ejecutar las actuaciones necesarias en función de los intereses de la comunidad para que se reconozca la propiedad en relación a la misma y sus habitantes, de conformidad con lo establecido en la presente Ley, sea por usucapión o por adjudicación bajo los principios del estado social de derecho y de justicia. El Comité de Tierra Urbana tendrá las siguientes atribuciones: (se citan sólo las primordiales de un total de 17) Proponer las poligonales urbanas de los asentamientos urbanos populares, elaborar el registro inicial de parcelas y usos de los asentamientos urbanos populares, elaborar el registro inicial de propietarios o propietarias y poseedores o poseedoras de vivienda, edificaciones y bienhechurías en los asentamientos urbanos populares, en coordinación con*

*los órganos competentes, certificar la información recaudada y analizada sobre la situación de la propiedad y tenencia de las parcelas de la poligonal respectiva, elaborar el plan de ordenación urbano básico de los asentamientos urbanos populares, en coordinación con los órganos competentes, proponer las áreas de usos reservados no modificables en el ordenamiento natural básico a ser suscrito y aprobado por la comunidad, presentar la documentación necesaria ante los organismos competentes a los fines de la regularización, cumplir funciones de contraloría social en coordinación con otras organizaciones de base con respecto a las políticas públicas relacionadas con los asentamientos urbanos populares."*

Inicialmente hubo detractores y posiciones encontradas entre las instituciones del estado en cuanto a la ejecución del catastro por parte de los llamados Comités de Tierras Urbanas (C.T.U.), pues no tenían el conocimiento y mucho menos la calificación técnica para iniciar y afrontar tan titánica labor.

De allí, que se intentó buscar entre las comunidades mejor organizadas un perfil de personas con conocimientos mínimos de mensura tales como albañiles, maestros de obra, costureras, sastres, bachilleres, docentes y estudiantes de ciencias entre otros. Una vez seleccionados los postulantes, se conformaron los que se llamarían "*Cooperativas de Asistentes Catastrales*". Las cooperativas eran capacitadas, supervisadas y coordinadas principalmente por geógrafos, ingenieros y algunos topógrafos de escuela analógica, cuyos conocimientos fueron la piedra angular del método de mensura aplicado.

Así fue como la participación comunitaria ingresó en un ámbito que originariamente era exclusividad de especialistas y funcionarios de las oficinas municipales de catastro, dando lugar a la acuñación del término "*catastro popular*".

La función que originalmente era exclusividad de los funcionarios municipales, estaba pasando ahora a manos de los mismos ciudadanos. Por tal razón, cada ficha catastral debía ser estrictamente supervisada de acuerdo a los términos de referencia dictados por el organismo rector en relación al método de levantamiento parcelario, procesamiento y clasificación de campo antes de que pasara a manos de la municipalidad, pues serían ellos quienes finalmente darían el visto bueno de cada trabajo realizado.

## **LA CAPACITACIÓN COMUNITARIA**

Como consecuencia de los primeros levantamientos catastrales realizados en la región capital, rápidamente la provincia comenzó a demandar asistencia para iniciar sus propios procesos. Estas solicitudes superaron la capacidad local de cada municipio y se comenzó un programa de capacitación en las comunidades interesadas cuyas instrucciones partían directamente de la oficina central en la capital de la república.

El primer paso para estandarizar los procesos de enseñanza fue la publicación y distribución gratuita de un manual denominado: "*El Catastro Popular para Regularizar la Tenencia de la Tierra en Asentamientos Urbanos. Manual de Procedimientos y Capacitación Comunitaria*". Para ese momento la recién formada Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en Asentamientos Urbanos Populares, estaba adscrita a la Vicepresidencia de la República de Venezuela, y el nuevo presupuesto permitía cubrir gastos de material para capacitación y viáticos que facilitarían el proceso de enseñanza. Hoy día esta oficina ha cambiado al nombre de Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU) y está adscrito al Ministerio de Vivienda y Hábitat.

En dicho manual se describe detalladamente la justificación de los levantamientos realizados por los ciudadanos, el marco legal y el método de levantamiento explicado paso a paso y de manera didáctica.

El procedimiento oficial de levantamiento parcelario para el llenado de la ficha catastral establecido por el Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar es de origen geométrico mas no trigonométrico, lo que en buena medida coadyuvó no sólo a su enseñanza sino a su aplicación en el terreno, pues sólo se necesitaba disponer de una cinta métrica de máximo 30m.y una brújula de bolsillo como herramientas principales.

En pocas ocasiones, los integrantes de los CTU que harían de asistentes catastrales tenían una educación formal. Sin embargo, el diseño y método de enseñanza permitió hacerlo de fácil comprensión. En dos días de entrenamiento teórico-práctico y una evaluación individual y en equipo, permitía precisar a los mejores postulantes que eran los seleccionados por encima de un puntaje de 14/20.

A *grosso modo*, los pasos a seguir para que una comunidad pueda obtener el título de propiedad podría describirse de la siguiente manera:

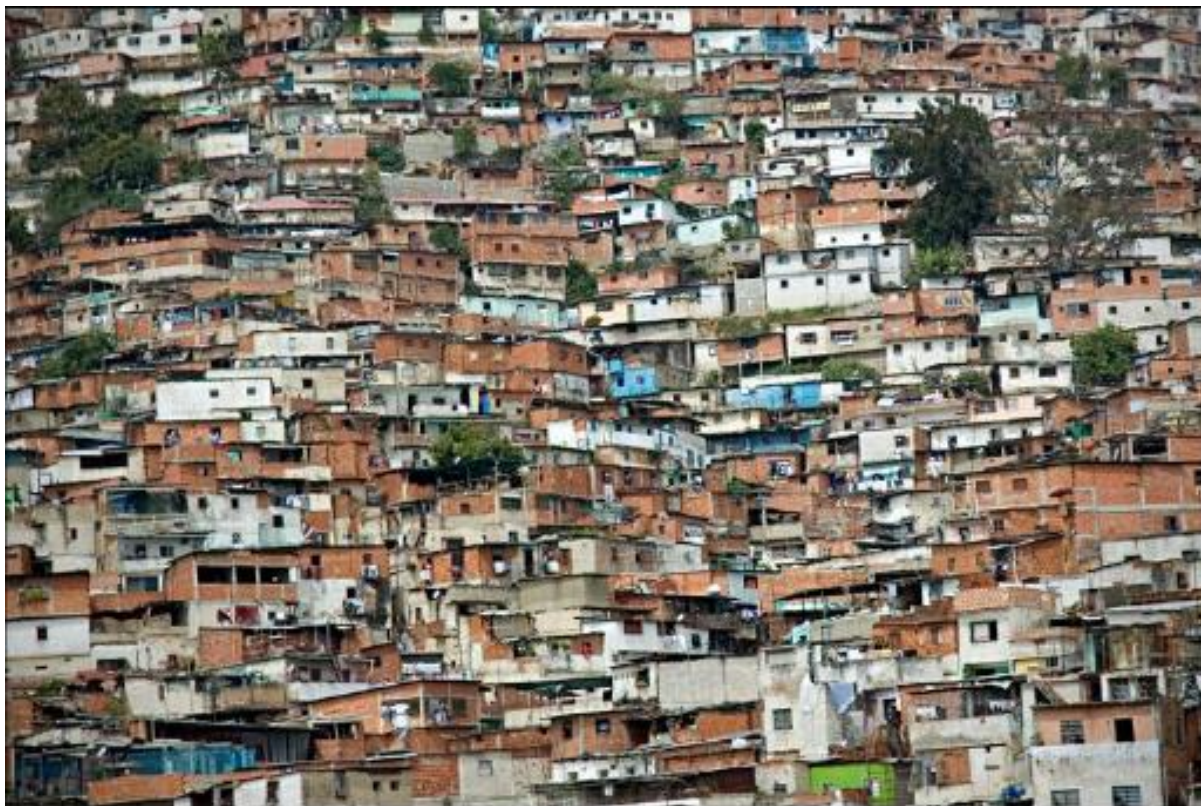
1. Los habitantes deben conformar un CTU con un número de hasta 400 ocupantes.
2. La propiedad la tierra debe consultarse en la Oficina Municipal de Catastro para precisar si es pública o privada.
3. Se delimita la poligonal del CTU.
4. El CTU se registra en el I.N.T.U. (Instituto Nacional de Tierras Urbanas).
5. Se capacita a los asistentes catastrales y se les brinda apoyo técnico.
6. Se levanta la ficha de catastral con la información de los propietarios de la bienhechuría y el croquis del predio.
7. Revisados y aprobados los croquis de campo, son pasados para su restitución digital y georreferenciación a SIRGAS-REGVEN con los dibujantes de CAD, quienes se encargan de asignar a escala las mensuras y demás datos complementarios.
8. Se realiza el ensamblaje de cada predio en su manzana.
9. Se remite al departamento legal toda la información del solicitante y el predio para la redacción del documento.
10. Firma registral y entrega del documento de titularidad.

Así pues, se comienza una campaña nacional de adiestramiento y docencia durante 5 años en su primera etapa hasta 2008 en 17 estados y 33 municipios, capacitándose más de 520 C.T.U. que totalizarían unas 2800 personas. Paralelamente fueron entrenados funcionarios gubernamentales de catastro, que fungirían como instructores y supervisores de otras comunidades, creándose así un efecto "cascada" que se iría multiplicando a través del tiempo.



### FOTOGRAFÍA N°1.

Miles de conglomerados urbanos residenciales como el de la imagen fueron levantados por sus propios habitantes. Los barrios venezolanos eran finalmente reconocidos al aparecer en la nueva cartografía de las ciudades.



Muchos integrantes de las cooperativas de asistentes catastrales, comenzaron a brindar apoyo a otras comunidades con más debilidades de conocimientos en materia de catastro, creándose una red de apoyo intercomunitario que en ocasiones generó empleo a las mismas cooperativas, pues eran contratadas por otros C.T.U.

Las comunidades habían sido subestimadas dada su capacidad intelectual para este trabajo, pero los resultados obtenidos estaban diciendo lo contrario: las expectativas estaban siendo superadas.

### LA TITULARIDAD DE LAS TIERRAS

Quedando claro que la condición sine qua non previa a la regularización de las tierras es el catastro, es importante enfatizar que dentro de este conjunto de actividades los predios de propiedad privada que han sido ocupados de manera irregular difícilmente son asignados a sus ocupantes durante este proceso. Esto, porque desde el punto de vista jurídico sólo existen tres opciones reales para obtener su titularidad: la compra directa a sus propietarios, la donación de los propietarios a sus ocupantes y por prescripción adquisitiva o *usucapión*.

Sólo en algunas pocas excepciones, los CTU lograron negociar con los propietarios para comprar las tierras, y otros menos lograron a duras penas la donación. Para la última opción, el Código Civil Venezolano establece que debe demostrarse ante un tribunal, que sus ocupantes deben tener 20 años o más viviendo in situ. La solicitud es un proceso que puede tardar varios años en concretarse.

Por tal razón, el estado sólo garantiza la titularidad a los Comités de Tierras Urbanas que están ocupando tierras de propiedad pública, como por ejemplo las del Ministerios de Hábitat y Vivienda, Instituto Venezolano de Seguros Sociales, Ministerio de Justicia, INAVI entre algunas otras.

Otros CTU que quedan fuera del beneficio de esta ley, son los que están ubicados en zonas de riesgo inminente: taludes, dentro del buffer de 25m de cursos de agua, cercanas a torres o tendidos de alta tensión, oleoductos y/o gasoductos entre otros. Estas comunidades son susceptibles y tienen prioridad para ser reubicadas en los urbanismos de interés social del estado.

Aún a expensas de este escenario que pudiera parecer desfavorable, la página web oficial del INTU habla de unos 600.000 títulos de propiedad entregados hasta el 2016, mas no se publican cuadros discriminados por entidades federales, lo que sería un importante indicador.

La continuación de esta política tenía como objetivo que los nuevos propietarios de las tierras pudieran optar a programas de créditos en la banca para mejorar sus viviendas, pero lamentablemente esto nunca logró concretarse, ya que el proceso de regularización no estableció tales canales, ni mucho menos las políticas que debían ser desarrolladas.

### FOTOGRAFÍA N°2.

Solamente se excluyen del proceso de regularización, las tierras de propiedad privada, las de situación de riesgo ambiental o de infraestructura y aquellas en la que no se constituyeron los Comités de Tierras Urbanas.



Una de las principales interrogantes a ser resueltas en el proceso de titulación, era determinar qué porción de las tierras ocupadas por cada benefactor debía ser adjudicada. Muy a pesar de las propuestas técnicas sugeridas durante la asesoría a la oficina de tierras, tales como el diseño y puesta en práctica de un baremo, nunca hubo un interés real en desarrollarlo.

Esto, porque muchos ocupantes de las tierras alegaban posesión de hasta más de 1000m<sup>2</sup>, lo que iba en detrimento del verdadero objetivo social de la regularización. Se dieron numerosos casos de adjudicaciones en sectores urbanos muy bien consolidados en donde los ocupantes una vez favorecidos, de inmediato procedían a la venta del inmueble, como una consecuencia del incremento de su valor. En casos similares, previéndose dicha situación, se incluía una cláusula en el documento en donde no se permitía la venta de la tierra hasta después de cinco años.

Los parámetros de adjudicación oscilaban desde el área ocupada por la construcción de la bienhechuría principal hasta los 400m<sup>2</sup>, pero paradójicamente se presentaban casos en donde la bienhechuría era hasta del tamaño promedio de una habitación, lo que también desvirtuaba el verdadero beneficio social. Sin embargo, en estos casos se procedió indistintamente a la asignación, sin buscarse un apoyo adicional para estas familias. El proceso siempre culminó con el otorgamiento registral de la documentación.

Aun así, el esfuerzo continuado de las oficinas municipales de tierras urbanas por hacer valer el derecho de las comunidades logró culminar en un hecho sin precedentes en el Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda, cuando se logró concatenar en un mismo documento registral la bienhechuría y la propiedad de la tierra. En condiciones habituales, los beneficiarios deberían contratar de manera independiente a un profesional del derecho para que en un documento único se vincularan ambos elementos, más se desconoce si a nivel central se llegó a tomar este caso como referencia para casos posteriores.

## CONCLUSIONES

---

La regularización de las tierras públicas es un punto de honor para cualquier gobierno que va mucho más de su tendencia ideológica. Desde México hasta la Patagonia, son pocos los territorios de América que aún se mantienen ajenos a esta tendencia.

Si bien cada país tiene sus particularidades que pueden facilitar o no los procesos catastrales y de saneamiento legal, es innegable que la participación ciudadana juega un rol primordial que supera el simple hecho de impulsar estas actividades.

El ejemplo de Venezuela no tiene precedentes documentados hasta el momento, aunque esto no quiere decir que en otras latitudes se estén desarrollando situaciones similares en donde los ciudadanos estén involucrados activamente en el proceso catastral. Esta participación comunitaria que finalmente permitió el mapeo de los barrios y sectores que no aparecían en los planos de la ciudad, deslastra a cualquier gobierno de responsabilidades económicas que en situaciones rutinarias generarían altos presupuestos solamente para la mano de obra, equipos e insumos, pues los mismos beneficiarios llegan a aportar equipos personales para la restitución digital de los croquis parcelarios y la impresión de los planos, reduciéndose los gastos gubernamentales solamente a la

papelería del registro público. Dada la condición social de estas leyes, los gastos registrales de los beneficiarios son exonerados.

Bajo este escenario de mínima inversión versus un altísimo rendimiento y cumplimiento total de metas, el proceso de regularización puede considerarse un éxito total hasta este punto. Pero, una vez que los propietarios tienen el documento de propiedad en sus manos, la plusvalía de la propiedad es solamente una simple consecuencia que, sin un marco legal vinculado a las políticas bancarias de cada país, deja de tener relevancia.

El establecimiento de préstamos bajo hipotecas de primer grado se restringe principalmente a inmuebles emplazados en la trama urbana planificada. Los sectores populares, no han obtenido beneficios reales que vayan más allá de créditos e inclusive regalías gubernamentales para el mejoramiento de las viviendas, cuando el objetivo principal debería ser obtener créditos para adquirir viviendas en urbanismos de interés social, a fin de ir desapareciendo de una vez por todas con los cinturones de barrios, ofreciéndoles a estas comunidades una verdadera y definitiva inserción en la trama urbana.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

Gaceta Oficial N°36.920 (2000) *Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional.*

Gaceta Oficial N°5.590 (2002) *Normas Técnicas para la Formación y Conservación del Catastro Nacional.*

Gaceta Oficial N°38.480 (2006) *Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares.*

Gaceta Oficial N°39.668 (2011) *Ley de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos.*