

LA LEY VENEZOLANA DE VENTA DE PARCELAS DE 1960 *

SUMARIO:

I. Introducción. II. Finalidades de la ley. III. Análisis de la Ley.

I. Introducción.

Las formas modernas de venta determinan la aparición de situaciones jurídicas no siempre previstas por la legislación vigente. Así, en el campo de los inmuebles, los contratos de venta se caracterizan por el desarrollo de modalidades que como la venta fraccionada, el pago del precio por cuotas y la oferta pública de negociar, encierran graves peligros para el comprador.

En las ventas de inmuebles en propiedad horizontal y por parcelas se manifiestan con toda claridad los fenómenos anotados. En dichas operaciones los contratos frecuentemente sólo constan en documento privado, ya que es práctica inveterada el pacto en virtud del cual el otorgamiento del correspondiente documento público se difiere hasta la oportunidad en que el comprador haya cancelado la totalidad del precio. Por esta circunstancia el comprador no disfruta de la plenitud de sus derechos frente a terceros, para quienes la titularidad de la propiedad queda radicada en la persona del vendedor.

Su titularidad del derecho de propiedad frente a terceros, permite al vendedor, gestionar el financiamiento de la urbanización, el parcelamiento o la construcción, constituyendo garantías reales sobre la totalidad del inmueble, garantías éstas que incluyen injustificadamente la parte ya ven-

* Para este estudio legislativo se ha tomado como punto de partida la Exposición de Motivos de la Ley, en cuya preparación el suscrito colaboró, introduciendo en ella, en vista del texto definitivo de la Ley, las modificaciones y agregados necesarios u oportunos para aclarar su alcance.

dida. En consecuencia, si los urbanizadores o parceladores no cumplen con sus obligaciones, los acreedores hacen efectivas las garantías que afectan la totalidad del inmueble, lo cual significa para el comprador que sólo pueda oponer un documento privado, la pérdida de la parcela y hasta de las cuotas ya pagadas.

Además, cuando la venta se hace por cuotas, es frecuente establecer en el contrato cláusulas muy onerosas para la hipótesis de que el comprador no pueda cumplir rigurosamente con sus obligaciones. En tal sentido, se estipula de ordinario que el retraso en el pago de una sola cuota da lugar a la resolución del contrato o a la pérdida del beneficio del plazo; resuelto el contrato el monto de las cuotas pagadas, cualquiera que fuere, quedará a beneficio del vendedor a título de indemnización.

La situación descrita se agrava en la medida en que los vendedores soliciten al público, ofreciendo en venta, inmuebles fraccionados y utilicen propaganda inexacta y hasta falsa en oportunidades, para inducirlos a la compra. Los adquirientes, por su parte, son a menudo personas inexpertas, sin grandes recursos económicos y proclives a la inversión de buena parte de sus ahorros en tales operaciones.

La enajenación de inmuebles por apartamentos puso de relieve en forma crítica, el análisis referido; en efecto, en varios casos llegó a plantearse la posibilidad de aplicar la sanción prevista para el delito de estafa a quienes causaron cuantiosas pérdidas entre personas de modestos recursos. El negocio se desacreditó a tal punto que se produjo un estancamiento de dichas operaciones.

Para corregir las irregularidades anotadas, La Junta de Gobierno por decreto N° 365, de fecha 15 de septiembre de 1958, publicado en la Gaceta Oficial N° 25.760 del mismo día, dictó la "Ley de Propiedad Horizontal", la cual había sido precedida por la promulgación de la "Ley de Bancos Hipotecarios Urbanos", que ofrece nuevas posibilidades de financiamiento (ver acerca de aquella, mi folleto intitulado *La Ley Venezolana de Propiedad Horizontal de 1958*, N° 6 de las Publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Sección de Derecho Comparado, de la Universidad Central, Caracas, 1959).

No obstante, quedó aún pendiente la solución de los problemas planteados con motivo de la enajenación de inmuebles urbanos o rurales y por oferta pública, razón por la cual el Congreso Nacional ha dictado la reciente "Ley de Ventas de Parcelas", proyectada por el Ministerio de Justicia. La Ley, de fecha 29 de noviembre de 1960, publicada en la Gaceta Oficial N° 26.428, de 9 de diciembre del mismo año, acoge en

parte las soluciones adoptadas en la Ley de Propiedad Horizontal en lo relativo a las limitaciones introducidas a las hipótesis de venta por documento privado, a la protección de los adquirentes de un inmueble gravado, especialmente si dicho gravamen consiste en una hipoteca, y a la limitación de ciertas cláusulas contractuales en materia de venta por cuotas.

II. *Finalidades de la Ley.*

1. La finalidad primordial de la Ley es la protección de los adquirentes de parcelas. No puede permitirse que el financiamiento de las urbanizaciones y parcelamientos se efectúe a riesgo de los compradores, quienes no son socios del enajenante y tienen el derecho de utilizar para sus propios fines y necesidades, lo que han adquirido y les pertenece.

En tal sentido, la Ley, sin prohibir en el campo de su competencia las ventas por documento privado, elimina, sin embargo, la posibilidad de que el comprador asuma, por títulos de esa índole, la obligación de pagar el precio o parte de él, con anterioridad al otorgamiento del respectivo documento registrado que le confiere la titularidad del derecho de propiedad con plenitud de efectos frente a terceros.

2. Para la hipótesis de adquisición de parcelas de inmuebles hipotecados se examinaron las diversas posibilidades de proteger al adquirente contra el peligro de la insolvencia del vendedor y de la eventual ejecución hipotecaria por parte del acreedor.

Podría pensarse en prescindir de disposiciones de derecho privado y fundamentar la protección del adquirente en normas de carácter administrativo, a través del control, ya de la persona de los enajenantes, ya del contenido de los contratos. Así se estudió, tanto la posibilidad de que las urbanizaciones y parcelamientos sólo pudieran desarrollarse bajo la responsabilidad de compañías con capital social suficiente, bajo la administración de personas de reconocida idoneidad, como la de obligar a los vendedores a presentar sus contratos, que en su generalidad son contratos-ti- pos, ante una autoridad estatal encargada de confrontarlos.

Desde otro punto de vista, aun prescindiendo del control administrativo, podría pensarse en obligar a los enajenantes a incorporar en los contratos, determinadas disposiciones protectoras de los adquirentes; igualmente se discutió la posibilidad de exigir la constitución de una garantía o de un fideicomiso, en el sentido de la Ley de 1956, sobre el

precio de venta de las parcelas, para que los compradores paguen al fiduciario y éste a su vez entregue una parte de lo recibido al vendedor y otra al acreedor hipotecario, a los fines de la amortización del crédito (conf. Roberto Goldschmidt, *La Ley de Fideicomisos de 1956*, N° 3 de las Publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Sección de Derecho Comparado de la Universidad Central, Caracas, 1957, y el trabajo de inminente aparición en la Revista de la Facultad de Derecho, intitulado *El fideicomiso en los Países de América Latina*).

No se consideró conveniente el control administrativo, ya que recarga la responsabilidad del Estado por el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones o la aprobación de dichos contratos y además supone la creación de un nuevo organismo burocrático que aumenta la complejidad del desarrollo de las operaciones, sin contar por lo demás con la garantía del éxito seguro.

Tampoco puede dejarse al libre arbitrio de los enajenantes la búsqueda de soluciones que protejan a los adquirentes, resultando, por otra parte, imposible preestablecer con carácter obligatorio una determinada solución a problemas que se plantean de manera diversa. Por otra parte, la constitución de garantías, además de encarecer el costo, tampoco asegura el cumplimiento absoluto de las obligaciones contraídas.

Por todo lo expuesto se escogió la solución ya aceptada en la Ley de Propiedad Horizontal, de la división de la hipoteca.

3. Otro de los propósitos de la Ley es asegurar, a los adquirentes de las parcelas, la realización de las obras y servicios prometidos, dentro de un plazo determinado. En efecto, los urbanizadores y parceladores se obligan a prestar a los adquirentes una serie de servicios tales como los de agua, electricidad, etc., y en caso de parcelamientos rurales, entre otros, el de riego; igualmente, se obligan a construir obras de diversas índole. La experiencia demuestra que no siempre cumplen sus obligaciones o que por lo menos no lo hacen dentro de un plazo razonable.

A tal efecto, se establece en la Ley que en el Documento de Urbanización o Parcelamiento debe expresarse el término dentro del cual las obras y servicios esenciales deben estar terminados y en capacidad de cumplir cabalmente su finalidad de conformidad con las leyes y ordenanzas municipales (art. 2, inciso f). Como las cláusulas correspondientes del Documento de Urbanización o Parcelamiento cuya protocolización constituye el requisito previo de la enajenación del inmueble por parcelas y por oferta pública, se considerarán incluidas en los contratos de ena-

jenación de las parcelas, en caso de incumplimiento, los enajenantes incurrirán en las sanciones civiles previstas por el derecho común (acerca de la disposición transitoria del artículo 24, ver *infra*, sub III, 12).

4. Otro de los propósitos fundamentales de la Ley es el de terminar con los comprobados y frecuentes abusos de propaganda en esta materia. Con tal finalidad, se ha establecido una norma penal mediante la cual se protege al público del peligro de la pérdida de sus ahorros por manobras que lo induzcan al engaño (artículo 21).

III. *Análisis de la Ley.*

1. *Campo de aplicación.* La Ley se refiere a la enajenación de inmuebles urbanos y rurales por parcelas y por oferta pública. No incluye los parcelamientos privados, por tener poca importancia económica y porque los requisitos y las sanciones establecidos sólo se justifican para el caso de que se invite públicamente a la venta. Se entiende como oferta pública la que se haga por cualesquiera de los medios usuales de propaganda comercial (art. 1º).

Conforme al artículo 19, introducido en el Congreso, en cuanto a las ventas de parcelas en inmuebles rurales, se aplicarán, sin perjuicio de lo establecido en la Ley, las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria (ver el texto reimpreso por error de copia en la Gaceta Oficial, Nº 611 Extraordinario, de 19 de marzo de 1960).

2. *Documento de Urbanización o Parcelamiento.* Con anterioridad a la enajenación de un inmueble por parcelas y por oferta pública debe protocolizarse, en la Oficina Subalterna de Registro de la ubicación del inmueble, un documento llamado "Documento de Urbanización o Parcelamiento" (art. 2º).

La Ley señala los requisitos que dicho documento debe llenar. Entre éstos figura la declaración de la voluntad del propietario o de los copropietarios de destinar el inmueble a la enajenación por parcelas; la descripción del inmueble; la relación cronológica de los títulos jurídicos de adquisición en los veinte años anteriores; el porcentaje que representa el valor atribuido a cada parcela, en relación con el valor fijado para la totalidad del área destinada a la venta, a los efectos de la división de la hipoteca; el número de parcelas; las condiciones generales de urbanización y parce-

lamiento y, especialmente, la relación de las obras y servicios esenciales que los propietarios se obliguen a construir o hacer construir, con indicación del término dentro del cual deben estar terminados y cumpliendo su finalidad de conformidad con las leyes y ordenanzas municipales, así como la constancia de la aceptación de los respectivos proyectos por los organismos competentes; y los gravámenes y las limitaciones de la propiedad que existan sobre el inmueble, si los hubiere. La protocolización de los documentos exigidos podrá ser hecha para sectores parciales de la urbanización o parcelamiento general proyectado, en cuyo caso sólo podrán ofrecer y enajenar las parcelas comprendidas en dichos sectores.

El Registrador no protocolizará el Documento si no contiene las menciones señaladas y si no se acompaña el plano topográfico y copias certificadas de los permisos de construcción respectivos. Al protocolizar el documento deberá estampar las notas marginales a que se refiere el artículo 1926 del código civil (art. 9).

Disposiciones análogas a las de los artículos 2º y 3º conciernen a las modificaciones o reformas en la zonificación de la urbanización o parcelamiento que fueren aprobadas por las autoridades competentes, con posterioridad a la fecha de protocolización del Documento de Urbanización o Parcelamiento. Tales modificaciones o reformas se harán constar en un documento que también será protocolizado. Dicho documento deberá acompañarse con los planos y memorias técnicas correspondientes, que serán agregados al respectivo cuaderno de comprobantes, y el Registrador estampará la nota marginal pertinente (art. 4º).

Toda enajenación por parcelas y por ofertas públicas será nula si no se hubiere protocolizado previamente el correspondiente Documento de Urbanización o Parcelamiento. A esta disposición que no figuraba en el Proyecto original, sigue la de que el propietario o los copropietarios de un inmueble que procedan a su enajenación por parcelas y por oferta pública sin haber protocolizado el documento serán castigados penalmente (art. 5º).

Las regulaciones del Documento de Urbanización o Parcelamiento se considerarán incluidas en los contratos entre el propietario o los copropietarios del inmueble y los adquirentes de las parcelas y producirán efectos también para los causahabientes de las parcelas por cualquier título (art. 7º).

3. *Protocolización de títulos de propiedad o de otros derechos reales sobre una parcela.* Sin la protocolización del Documento de Urbanización

o Parcelamiento el Registrador tampoco protocolizará título alguno de propiedad o de otro derecho real sobre una parcela. Estos títulos contendrán las menciones correspondientes al registro del Documento y la descripción de la parcela, de modo que sirva para hacerla conocer distintamente con expresa referencia a su ubicación en el plano acompañado a ese Documento (art. 8º).

4. *Venta de parcelas por documento privado.* La Ley no prohíbe la venta de parcelas por documento privado. No obstante, siguiendo el antecedente de la Ley de Propiedad Horizontal (art. 31), se declara anulable, a solicitud del adquiriente, el contrato de enajenación de una parcela cuando éste se obligue a pagar todo o parte del precio antes de otorgarse el respectivo documento registrado (art. 9º). Por consiguiente, la validez plena de la venta por documento privado presupone que se haya condicionado de manera suspensiva de ese otorgamiento la obligación del comprador al pago del precio. Para lograr la vigencia efectiva del precepto, se extiende la sanción de la anulabilidad a la estipulación por la cual un comprador se obligue con anterioridad a dicho otorgamiento, por letras de cambio u otros documentos negociables. Esta disposición se refiere sólo a la venta por parte del propietario o de los copropietarios urbanizadores o parceladores, y no a la venta posterior de parcelas por parte de los primeros adquirientes. Igualmente, según el antecedente de la Ley de Propiedad Horizontal, una vez anulado el contrato, a instancia del adquiriente, se castigará penalmente al enajenante que hubiere recibido pagos en razón del contrato o de letras de cambio y otros documentos negociables emitidos en su ejecución o que hubiere transmitido tales títulos.

5. *Venta de parcelas de inmuebles gravados.* En los contratos de venta de parcelas de un inmueble gravado por cualquier concepto, debe indicarse la existencia del gravamen. Cuando se presente para su protocolización un documento de enajenación que no indique el gravamen, el Registrador advertirá expresamente al adquiriente de su existencia y de todos sus particulares, dejando constancia de ello en la correspondiente nota de registro (art. 11). Si no lo hiciera o si el contrato de venta otorgado por documento privado no contuviere la indicación del gravamen, el contrato será anulable, a solicitud del adquiriente, no obstante todo pacto en contrario (art. 12).

Sin perjuicio de una eventual liberación de la parcela, la Ley establece el principio de la división del crédito garantizado y de la hipoteca, ya contenido en la Ley de Propiedad Horizontal (art. 33), a saber, la enajenación de parcelas que formen parte de un inmueble hipotecado produce de pleno derecho tal división, en proporción al porcentaje atribuido a cada parcela en el Documento de Urbanización o Parcelamiento (art. 12, primera disposición). Por esta razón, el documento de enajenación, además de contener la mención de la hipoteca, debe indicar el monto de la misma con que queda gravada la parcela y la parte del precio que deba pagar el adquirente al enajenante después de haber deducido de dicho precio lo que debe entregar directamente al acreedor hipotecario (art. 13, segunda disposición).

La obligación del Registrador de advertir al adquirente de la existencia de un gravamen no mencionado en el documento de enajenación, comprende dichas indicaciones (art. 11).

Sólo respecto de la parte del precio que ha de pagarse al enajenante podrán emitirse letras de cambio u otros documentos negociables (art. 13, tercera disposición).

Por cuanto la enajenación de parcelas afecta los derechos del acreedor hipotecario, la Ley prevé que el Registrador no protocolizará el Documento de Urbanización o Parcelamiento, en los casos en que un inmueble destinado a ser vendido por parcelas hubiese sido dado en garantía hipotecaria, si no consta en forma auténtica el consentimiento para tal destino del acreedor hipotecario (art. 6º). Por otra parte, el Registrador no protocolizará el documento constitutivo de una hipoteca, en los casos en que un inmueble destinado a ser vendido por parcelas fuere dado en garantía hipotecaria con posterioridad a la protocolización del Documento de Urbanización o Parcelamiento si no indica la destinación del inmueble y hace mención expresa de los datos de registro de tal Documento (art. 10).

6. *Prohibición de la venta de determinadas parcelas.* Conforme al artículo 14, introducido en el Congreso, queda prohibida la venta de parcelas ubicadas en zonas que, en los documentos protocolizados según el artículo 2º de la Ley, aparezcan destinadas a áreas verdes o a otros servicios comunales. Será nulo cualquier acto o documento otorgado en controvención a tal prohibición, y su protocolización se tendrá como inexistente.

7. *Venta por cuotas.* De conformidad con los antecedentes de la Ley de Ventas con Reserva de Dominio (arts. 13 y 14; cfr. al respecto R. Goldschmidt, *La legislación venezolana sobre ventas con reserva de dominio de 1955 y 1958*, "Publicaciones del Ministerio de Justicia", Caracas, 1959, p. 30 y sgts.), y de la Ley de Propiedad Horizontal (arts. 35 y 36), la Ley incluye dos disposiciones con la finalidad de proteger a los adquirentes que hubiesen comprado las parcelas por cuotas, contra la resolución del contrato y contra cláusulas del mismo que fijen una indemnización excesiva a beneficio del vendedor en caso de resolución. En una de ellas se establece que la falta de pago de menos de tres cuotas no dará lugar a la resolución del contrato ni a la pérdida del beneficio del plazo, sino únicamente al cobro de las cuotas insolutas y de los intereses moratorios a la rata corriente en el mercado (art. 16). La otra dispone que resuelto el contrato, si se ha convenido que las cuotas pagadas o determinado porcentaje de ellas queden a beneficio del vendedor, a título de indemnización, el juez según las circunstancias, podrá reducir la indemnización convenida si el comprador ha pagado ya más de una cuarta parte del precio total (art. 17). Las disposiciones anteriores se aplicarán, sin perjuicio de la denominación que las partes den al contrato, así como también a las promesas de venta y a los arrendamientos con opción de compra (art. 18).

8. *Propaganda.* Las medidas previstas en la Ley para oponerse a los abusos de propaganda son las siguientes. Los anuncios y otros medios de propaganda de venta de parcelas deben mencionar la fecha y los datos de registro del Documento de Urbanización o Parcelamiento y las fechas y números de los permisos de construcción respectivos (art. 20). De esta manera, los interesados tendrán la posibilidad de informarse sobre las condiciones y circunstancias de la urbanización o del parcelamiento. El incumplimiento de esta obligación está sancionado con multa de cien a mil bolívares por cada infracción. Para la aplicación de las multas se seguirá el procedimiento pautado en los artículos 413 y siguientes del código de enjuiciamiento criminal.

Por otra parte, se castigarán con pena de prisión, cuya medida corresponde a la fijada por el código penal para la estafa, a quienes en los anuncios y otros medios de propaganda hagan falsas afirmaciones sobre la urbanización o parcelamiento que induzcan a engaño al público. Podrá imponerse, además de la pena de prisión, multa de quinientos a diez mil bolívares (art. 21). Resulta de la parte general del código penal (arts.

7 y 61), que el castigo por este delito presupone la intención del autor de realizar el hecho incriminado. Son competentes para el conocimiento de estos juicios los jueces de primera instancia en lo penal de la respectiva jurisdicción, quienes actuarán únicamente a instancia de la persona que, inducida por el engaño, hubiere adquirido una parcela. Esta última disposición faltaba en el Proyecto, según el cual se castigaban las falsas afirmaciones sobre la urbanización o el parcelamiento susceptible de inducir a engaño al público.

9. *Responsabilidad penal de personas jurídicas.* Por cometerse, en muchos casos, las infracciones previstas por la Ley dentro de la esfera de una persona jurídica, se establece que, en tal caso, las multas serán impuestas a la persona jurídica misma y las penas corporales a los administradores responsables (art. 22; ver los antecedentes de los artículos 31, Ley de Fideicomisos, y 34, Ley de Propiedad Horizontal).

10. *Responsabilidad del Registrador.* La Ley aumenta, en relación a la Ley de Registro Público, las sanciones dispuestas contra el Registrador que incumpla lo establecido por varios artículos de la Ley (art. 15). En la Gaceta Oficial N° 24.428 se citan a tal respecto los artículos 3º, 5º, 7º, 9º y 10, aunque se hubieran debido señalar los artículos 3º, 6º, 8º, 10 y 11. El error se explica por haber introducido el Congreso Nacional un nuevo artículo, el artículo 4º, que no estaba incluido en el Proyecto original por lo cual hubiese sido necesario modificar en relación al Proyecto, las referencias contenidas en el artículo 15 de la Ley (igual al artículo 13 del Proyecto).

11. *Entrada en vigencia de la Ley.* La Ley entra en vigor sólo después de 180 días de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, o sea, a partir del 9 de diciembre de 1960. Con esto se quiere dar a los urbanizadores y parceladores el tiempo necesario para adaptarse a la nueva situación creada por la Ley. Solamente las disposiciones sobre la propaganda falsa son de aplicación inmediata (art. 29).

12. *Disposición transitoria.* La Ley obliga incluso al propietario o copropietarios que hayan iniciado la enajenación de su inmueble por parcelas y por oferta pública con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley y no la han concluido en tal momento, a protocolizar el Documento de Urbanización o Parcelamiento. No obstante, dado que la con-

tinuación de las urbanizaciones o parcelamientos de un inmueble hipotecado no puede depender del consentimiento del acreedor hipotecario se prevé que dicho consentimiento no es necesario para la protocolización del Documento. Pero cuando tal consentimiento faltare no se aplicará lo dispuesto acerca de la división de la hipoteca para no afectar un derecho adquirido (art. 24). Se destaca, desde el mismo punto de vista, que la Ley no afecte los contratos de venta por documento privado realizados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley. La validez de los mismos se determina por la legislación vigente en el momento de la celebración del contrato.

Un aparte del artículo 24, introducido en el Congreso, enuncia que si el término fijado por los propietarios o copropietarios conforme al inciso *f*) del artículo 2º fuere considerado excesivo por cualquiera de los adquirentes de parcelas, éste podrá pedir judicialmente la definitiva fijación de dicho término. De acuerdo con el parágrafo único del mismo artículo 24, cuando la enajenación del inmueble prevista en el artículo de referencia hubiere concluido sin haber terminado las obras y servicios determinados en el inciso *f*) del artículo 2º, los adquirentes de parcelas podrán pedir judicialmente la fijación de término para la ejecución de aquéllos.

13. *Disposición final.* El artículo final de la Ley declara inaplicable a la materia objeto de la Ley todas las disposiciones que se opongan al cumplimiento de la misma (art. 25). Se ha elegido esta redacción para evitar las dudas que la fórmula derogatoria del art. 38, Ley de Propiedad Horizontal, ha originado en relación a la vigencia de los principios concernientes a la hipoteca (art. 1877, Código Civil).

Roberto GOLDSCHMIDT,

Del Comité Venezolano de Derecho Comparado
de Caracas.