

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL
DE LOS LLANOS OCCIDENTALES
“EZEQUIEL ZAMORA”
UNELLEZ-BARINAS
ESPECIALIDAD EN DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL



La Universidad que Siembra

**“Análisis Jurídico del Régimen de Tenencia de la Tierra Consagrado en la
Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”**

Tutora: Mg. Sc. Nora Vásquez de Escobar

María de las Mercedes Sanz Gómez
Abogado

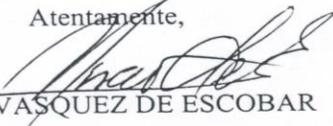
BARINAS, NOVIEMBRE DE 2005

Barinas, noviembre de 2005

Ciudadana:
Lic. Luz Cecilia Colmenarez
Coordinadora de Mención
Especialización en Derecho Agrario y Derecho Ambiental
Coordinación de Área de Postgrado
Vice-Rectorado de Planificación y Desarrollo Social
UNELLEZ-Barinas
Presente

Yo, Nora Vásquez de Escobar, titular de la cédula de identidad N° V- 2. 670.214, de profesión abogado, por medio de la presente participo a esta Coordinación, que realicé tutorías durante la elaboración del Trabajo Especial de Grado titulado "*Análisis Jurídico del Régimen de Tenencia de la Tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*", presentado por María De Las Mercedes Sanz, titular de la cédula de identidad N° 23.549.225, para optar al título de Especialista en Derecho Agrario y Derecho Ambiental que otorga la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" en la ciudad de Barinas, Estado Barinas. Dicho trabajo fue revisado por mi persona, y reúne las condiciones necesarias para ser sometido a la evaluación del jurado respectivo.

Atentamente,


NORA VÁSQUEZ DE ESCOBAR

C.I. 2.670.214



-UNELLEZ-

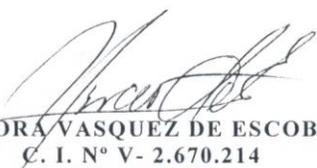
LA UNIVERSIDAD QUE SIEMBRA....

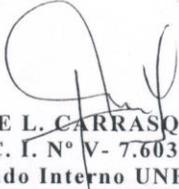
Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social
 Coordinación Área de Postgrado

ACTA DE ADMISIÓN

Siendo las 8:00 a. m. del día jueves veinte de julio de dos mil seis, reunidos En la Coordinación del Área de Postgrado, del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social, de la UNELLEZ, los Abogados: **Nora Vásquez de Escobar – tutora Coordinadora UCV-**, **José Luis Carrasquero Vargas** (jurado Interno UNELLEZ) y **Román José Duque Corredor** (jurado Externo UCV), titulares de las Cédulas de Identidad N°: 2.670.214, 7.603.858 y 2.455.372 respectivamente, designados por el Consejo Directivo de la UNELLEZ, según Resolución N° CD 2006/306, Acta N° 680, Punto N° 35, de fecha 09-05-2006, como miembros del Jurado para evaluar el Trabajo Especial de Grado presentada por la **Abogada: María De Las Mercedes Sanz Gómez, C. I. N° V- 23.549.225**, titulado “Análisis Jurídico del Régimen de Tenencia de la Tierra Consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”, con el cual aspira obtener el **título de Especialista en Derecho Agrario y Ambiental**; quienes decidimos por unanimidad y de acuerdo a lo establecido en los Reglamentos de Estudios de Postgrado de la UNELLEZ, según el artículo 36, Capítulo III, **ADMITIR** el trabajo presentado y fijar su evaluación para el día **jueves 20 de julio de 2006**, a las **11:30 a. m.**

Dando fe y en constancia de lo aquí señalado firman:


Dr. NORA VASQUEZ DE ESCOBAR
 C. I. N° V- 2.670.214
 (TUTORA UCV)


Abg. JOSE L. CARRASQUERO V.
 C. I. N° V- 7.603.858
 (Jurado Interno UNELLEZ)




DR. ROMAN J. DUQUE C.
 C. I. N° V- 2.455.372
 (Jurado Externo UCV)



ACTA DE VEREDICTO

Siendo las 11:30 a.m. del día jueves veinte de julio de dos mil once, una vez cumplido con lo previsto en el Artículo 40, Capítulo III, del Reglamento de Estudios de Postgrado de la UNELLEZ, los Abogados: Nora Vázquez de Escobar – tutora Coordinadora UCV-, José Luis Carrasquero Vargas (jurado interno UNELLEZ) y Román José Duque Coarador (jurado externo UCV), titulares de las Cédulas de Identidad N°: 2.670.214, 7.603.858 y 2.455.372, respectivamente, miembros del Jurado evaluador del Trabajo Especial de Grado titulado: “Análisis Jurídico del Régimen de Tenencia de la Tierra Consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”, presentado por la Abogada: María De Las Mercedes Sosa Gómez, C.I. N° V- 23.549.225, como parte de los requisitos para optar al título de ESPECIALISTA en Derechos Agrario y Ambiental, procedieron a dar apertura al acto privado de Evaluación del Trabajo Especial de Grado, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 44 de la Normativa para la Elaboración y Presentación y de Trabajos de Grado y Trabajo Especial de Grado de la UNELLEZ. Cumplidas todas las fases de la presentación, el Jurado por unanimidad después de sus deliberaciones, acordó APROBAR con MENCIÓN HONORÍFICA, el trabajo Especial de Grado aquí señalado, por las razones que se acompañan en el anexo de esta Acta.

Envió de y en constancia de lo aquí indicado firmas:


 Dr. NORA VÁSQUEZ DE ESCOBAR
 C. I. N° V- 2.670.214
 (TUTORA UCV)


 Abg. JOSÉ L. CARRASQUERO V.
 C. I. N° V- 7.603.858
 (Jurado Interno UNELLEZ)




 Dr. ROMÁN J. DUQUE C.
 C. I. N° V- 2.455.372
 (Jurado Externo UCV)



UNELLEZ

LA INNOVACIÓN QUE SEMBRA...

 Universidad de Investigación y Desarrollo Social
 (Caracas, Ven. de Guayana)

ANEXO ACTA DE GRADO

El Jurado designado para la evaluación del Trabajo Especial de Grado Titulado: "Análisis Jurídico del Régimen de Tenencia de la Tierra Consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario", presentado por la Abogada: María De Las Mercedes Sanz Gómez, C. I. N° V- 23.549.225, para optar al título de Especialista en Derecho Agrario y Ambiental.

RECOMIENDA

OTORGAR LA MENCIÓN: HONORIFICA AL TRABAJO ESPECIAL DE GRADO, POR LAS SIGUIENTES RAZONES:

- La Sistematización y metodología de la materia y de investigación adecuada a las limitaciones bibliográficas y la ausencia de estudios integrales de las hipótesis propuestas investigativas.
- El carácter objetivo del tratamiento de un tema de gran contenido social, económico y político.
- La amplitud de las fuentes bibliográficas nacionales y extranjeras.
- La novedad de su propuesta para una clasificación de la propiedad y posesión agraria según las variables de las formas de tenencia.
- El aporte de sus conclusiones y recomendaciones para el estudio de una teoría general de la propiedad agraria en Venezuela.
- La diversidad y pluralidad de las concepciones y criterios utilizados, sin exclusión alguna, como corresponde a una investigación de corte académico.



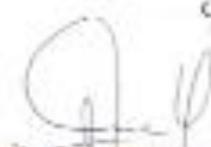
- La conformidad del objetivo, contenido y desarrollo del trabajo con los fines y metas del proyecto del curso de Especialización de Derecho Agrario y Ambiental, aprobado por el Consejo Universitario y el Consejo Nacional de Universidades, llevado a cabo por la Universidad Nacional de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" (UNELLEZ), en su Coordinación del Área de Postgrado.

La anterior exposición la formalan los miembros del Jurado a fin de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 43 de las Normas de Trabajo de Grado y Trabajo Especial de Grado de la UNELLEZ.

Barinas, 20 de julio de 2006.

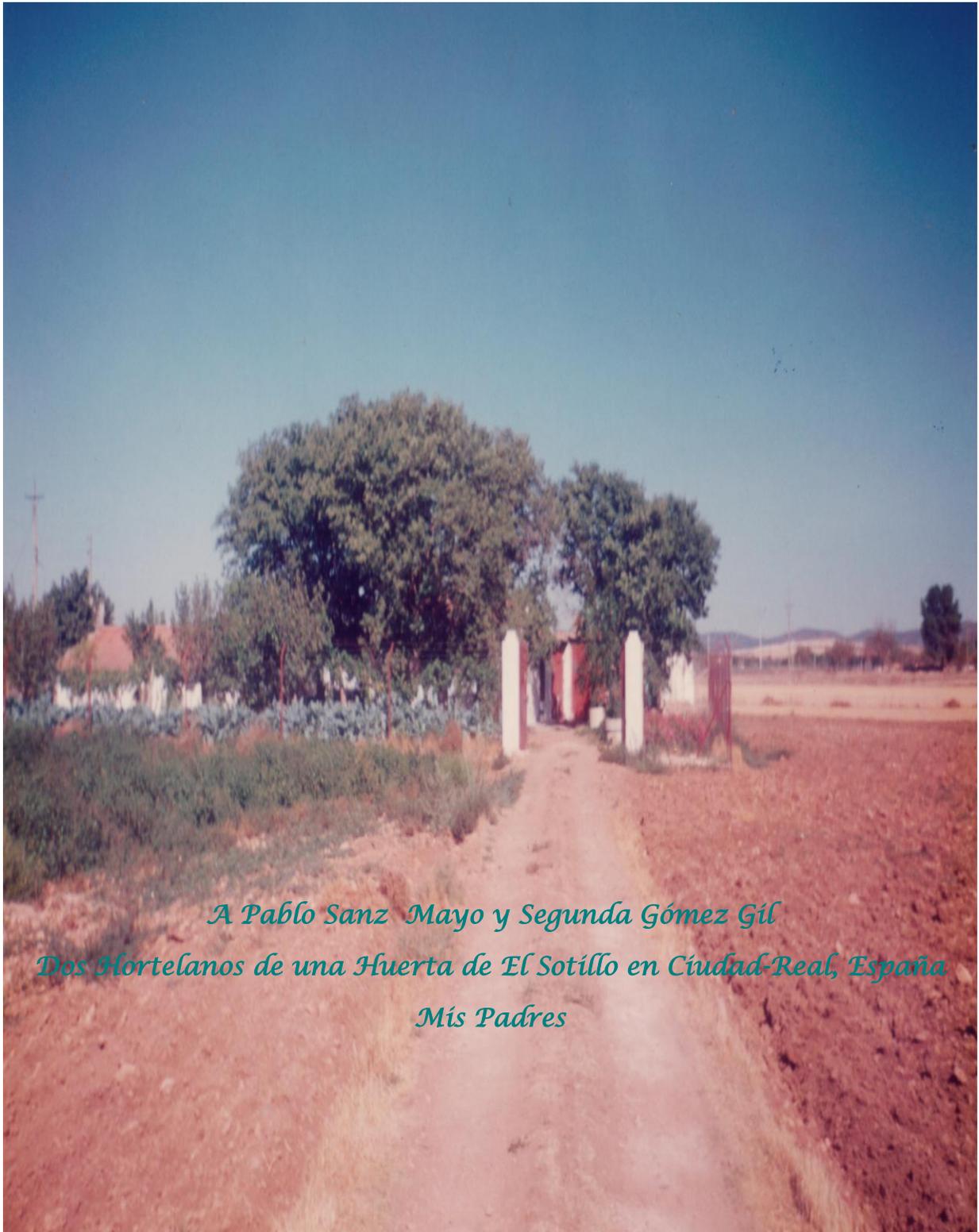
En fe de lo cual firmamos,


Dr. NORX VÁSQUEZ DE ESCOBAR
 C.I. N° V- 2.478.314
 (TUTOR ECV)


Abg. JOSE L. CARRASQUERO M.
 C. I. N° V- 7.003.858
 (Jurado Interno UNELLEZ)




Dr. ROMÁN J. DUQUE C.
 C. I. N° V- 2.455.372
 (Jurado Externo UCV)



*A Pablo Sanz Mayo y Segunda Gómez Gil
Dos Hortelanos de una Huerta de El Sotillo en Ciudad-Real, España
Mis Padres*

INDICE.

	p.
RESUMEN	10
INTRODUCCION	11
CAPITULO I. EL PROBLEMA	15
1.1. Planteamiento del Problema	15
1.2. Formulación del Problema	23
1.3. Objetivos de la Investigación	24
1.3.1. Objetivo General	24
1.3.2. Objetivos Específicos	24
1.4. Justificación de la Investigación	25
1.5. Limitaciones	28
1.6. Sistema de Variables	29
1.6.1. Definición Conceptual	29
1.6.2. Definición Operacional	34
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	36
2.1. Antecedentes de la Investigación	36
2.2. Antecedentes Histórico-Legales	58
2.3. Bases Teóricas	73
CAPITULO III. MARCO METODOLOGICO	98
3.1. Nivel o Tipo de la Investigación	98
3.2. Diseño de la Investigación	100
3.3. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información	102
3.4. Análisis del Régimen de Tenencia de la Tierra Consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario	103

3.4.1. Formas de Tenencia de la Tierra Previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.....	104
3.4.1.1. La Propiedad	105
3.4.1.1.1. Propiedad Pública	107
3.4.1.1.2. Propiedad Privada	111
3.4.1.2. Propiedad Agraria: Usufructo y Posesión Legítima	115
3.4.1.3. La Ocupación y otras Tenencias Precarias	122
3.4.1.4. El Fundo Estructurado	129
3.4.1.5. El Conuco como Fuente Histórica de Biodiversidad	132
3.4.2. La Nueva Propiedad Agraria Caracterizada con Fundamento en los Valores y Principios, Fines y Propósitos Contenidos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario	136
3.4.3. Garantías y Limitaciones a la Propiedad Privada de la Tierra Contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario	143
3.4.3.1. Certificación de Finca Productiva	147
3.4.3.2. Certificación de Finca Mejorable	149
3.4.3.3. Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas	151
3.4.4. Medios Implantados Mediante la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Eliminación del Régimen Latifundista	154
3.4.4.1. La Expropiación Agraria	160
3.4.4.2. El Rescate de Tierras Públicas	163
CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	166
4.1. Conclusiones	166
4.2. Recomendaciones	174
BIBLIOGRAFÍA	175

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL
DE LOS LLANOS OCCIDENTALES
“EZEQUIEL ZAMORA”
UNELLEZ-BARINAS
ESPECIALIDAD EN DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL

“Análisis Jurídico del Régimen de Tenencia de la Tierra Consagrado en la Ley de
Tierras y Desarrollo Agrario”

Autora: María de las Mercedes Sanz Gómez

Tutora: Mg. Sc. Nora Vásquez de Escobar

Noviembre 2005

Resumen

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario consagra un nuevo régimen de uso de tenencia de la tierra con vocación agraria, que afecta todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria, sujetándolas al cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación y sometiendo su actividad a la producción de los rubros establecidos en los planes que establezca el Ejecutivo Nacional, debiendo mantener niveles óptimos de productividad superiores al 80% del rendimiento idóneo, a perjuicio de que las tierras sean declaradas ociosas o incultas y en consecuencia expropiadas o rescatadas, pues la productividad es el patrón de medición del régimen de tenencia. Con el objetivo general de analizar dicho régimen, la presente investigación documental y diseño bibliográfico, siguiendo el método analítico, distingue cada una de las formas de tenencia previstas en el instrumento legal, caracteriza la nueva propiedad agraria *sui géneris*, examina las garantías y limitaciones a la propiedad privada de la tierra y detecta los medios contemplados en la Ley para eliminar el latifundio. En consecuencia, dentro del nuevo marco legal todas las formas de tenencia consagradas: la propiedad privada y pública, la ocupación, el derecho de permanencia, la nueva propiedad agraria y posesión legítima, que a efectos de la producción se organiza bajo la forma de fundo estructurado y el conuco, quedan sometidas a la misma afectación de uso, donde la productividad eficiente y eficaz que garantice la seguridad alimentaria de la Nación y la biodiversidad, es la garantía de la tenencia de la tierra de vocación agraria. Cualquiera que sea la forma de tenencia, la tierra con vocación agraria debe estar al servicio de la producción agroalimentaria y de la incorporación del campesino productor al desarrollo rural integral y sustentable, dentro de los valores de solidaridad e igualdad de oportunidades y demás principios y derechos constitucionales.

Régimen de uso de la tenencia de la tierra, propiedad agraria *sui géneris*, fundo estructurado, conuco, latifundio, certificación de finca productiva y finca mejorable.

INTRODUCCION

La temática planteada en la presente investigación versa sobre la tenencia de la tierra con vocación agraria, que desde la publicación en Gaceta Oficial del Decreto N° 1.546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario el 13 de Noviembre de 2001, quedó sometida a un nuevo régimen legal que afecta el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria.

La tenencia de la tierra con vocación agraria en Venezuela, ha sido a lo largo de la historia un tema muy controvertido. Históricamente el control de la tierra de vocación agraria ha sido objeto de disputas y conflictos e instrumento de poder, que propició la concentración de grandes extensiones de tierras denominadas latifundios, dando lugar a una injusta estructura agraria, que la Ley de Reforma Agraria de 1960 pretendió transformar mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra basado en la equitativa distribución de la misma.

El Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable pretende eliminar el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo. Al efecto, establece un régimen de uso que afecta la tenencia de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la seguridad agroalimentaria, quedando sujetas al cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación, y su actividad agraria sometida a los planes de seguridad agroalimentarios que al efecto establezca el Ejecutivo Nacional.

El nuevo marco legal esta orientado por los derechos humanos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones, así como por el derecho al desarrollo rural integral y sustentable, que es el pilar fundamental del

nuevo régimen de uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación agraria, siendo el patrón de medición del régimen de uso la productividad agraria.

Los fundamentos teóricos del presente análisis, son los principios constitucionales y los derechos humanos que envuelven los principios agroreformistas legitimados, como el principio de justicia social, el principio de la función social de la propiedad, redimensionado al abarcar la función social agroalimentaria y ambiental, el principio antilatifundista, el principio de la productividad y el principio del derecho de permanencia. Principios que han venido transformando jurídicamente el sistema de tenencia de la tierra de vocación agraria bajo la influencia de los derechos humanos: primero, los derechos civiles y políticos, luego los derechos económicos y sociales, y actualmente los derechos de solidaridad. Derechos humanos que Venezuela, al constituirse en un Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia, propugna y acoge como valores fundamentales del ordenamiento jurídico según la Constitución de 1999.

En la presente investigación documental, de diseño bibliográfico, siguiendo el método analítico y desde una dimensión jurídico-legal, se analiza el nuevo régimen de tenencia de la tierra consagrado en el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, reformado parcialmente por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del 18 de mayo de 2005; por lo que el proceso de búsqueda ha ido más allá de la información anticipada por los objetivos iniciales, abarcando los cambios introducidos por la reforma parcial, fundamentalmente en lo relacionado a la conceptualización legal del latifundio.

La presente investigación tiene por objetivo general analizar el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, para el logro del cual se proponen los siguientes objetivos específicos: distinguir cada una de las formas de tenencia de la tierra previstas en la Ley, caracterizar la nueva propiedad agraria *sui generis* con fundamento en los valores y principios, fines y

propósitos legales, así como examinar las garantías y limitaciones a la propiedad privada de la tierra, y detectar los medios implantados en la Ley para eliminar el régimen latifundista considerado contrario a la justicia, al interés general y la paz social en el campo.

Para el logro de los objetivos propuestos, el trabajo de investigación se estructura en cuatro capítulos. El primero, se refiere al planteamiento y formulación del problema objeto de estudio, los objetivos de la investigación, el sistema de variables, la justificación e importancia de la investigación. El segundo capítulo constituye el marco teórico, en el cual se tratan los antecedentes de la investigación y los antecedentes histórico-legales, así como los fundamentos o bases teóricas de la investigación. El tercer capítulo denominado marco metodológico, comprende el nivel, tipo y diseño de la investigación, las técnicas e instrumentos de recolección de información utilizados, así como el análisis del régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario organizado según el sistema de variables. El cuarto capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones. Todo ello con sustentación en la bibliografía indicada.

El establecimiento legal de un nuevo régimen de tenencia de la tierra con vocación agraria, es precisamente lo que justifica la presente investigación, pues si bien, el método para acceder al conocimiento e interpretación de las normas legales es la Doctrina y la Jurisprudencia, cuando se producen cambios en la legislación, como los introducidos por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, hace más necesario el análisis y estudio de la misma, precisamente por la ausencia de amplios estudios y análisis críticos doctrinales y jurisprudenciales.

Del análisis y estudio del régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, depende la mejor comprensión de las instituciones e innovaciones legales vigentes y que su aplicación a la realidad social del sector

agrario que regula, sea más eficaz y acorde con el respeto de los derechos humanos.

Se pretende que el análisis propuesto, sea un aporte para los profesionales del Derecho Agrario y Ambiental, que tengan en dicho análisis una herramienta para la comprensión del régimen de tenencia de la tierra contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario objeto del presente estudio.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

1. 1. Planteamiento del Problema.

La lucha por la posesión y dominio de la tierra, la formación del latifundio, así como la vocación monopolizadora del Estado en relación a la tierra y el componente agrario de las revoluciones, hunden sus raíces en la historia. Los conflictos por la tenencia de la tierra y la formación de la propiedad privada sobre la misma, constituyen un proceso que se ha venido gestando a lo largo del tiempo. La tierra de vocación agraria ha sido elemento conformador de la historia política, económica y social de Venezuela desde la época colonial hasta nuestros días.

Mantiene reveladora vigencia lo que dice Arcila (1968) en el ensayo sobre El Régimen de la Propiedad Territorial en Hispanoamérica, en relación a que la lucha por la posesión de la tierra ha sido el episodio más dilatado y dramático en toda América, donde la violencia marcó paso a paso el avance de ese proceso de toma de posesión de la tierra, desde el instante en que el primer hombre europeo puso su planta en la costa ardiente y semidesierta, con la intención de quedarse en ella.

Desde el proceso de conquista y colonización, pasando por las reformas borbónicas, el reparto de tierras posterior a las Guerras de Independencia y Federal, luego el proceso de reforma agraria legitimado en la Ley de Reforma Agraria de 1960, hasta el día de hoy, el interés por el control de la tierra con vocación agraria ha suscitado controversias. Pareciendo ser el actual proceso político un movimiento continuador de la lucha por el control de la tierra y el Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.323 el 13 de noviembre de 2001 (en adelante Decreto con Fuerza de Ley), junto a su reforma parcial, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

(en adelante LTDA), publicada en Gaceta Oficial N° 5.771 Extraordinario del 18 de mayo de 2005, los instrumentos legales que legitiman el uso y control de las tierras con vocación agroalimentaria.

Venezuela, históricamente ha sido un país de base económica agropecuaria, por lo que la tenencia de la tierra como recurso natural susceptible de apropiación y medio de producción agraria, ha sido y sigue siendo hasta el día de hoy fundamental, así el eje de la economía haya girado hacia la explotación y exportación del petróleo, pues la seguridad agroalimentaria, fin constitucional y legal, y derecho de una población en constante crecimiento, hace que la tenencia de la tierra sea un factor decisivo para el desarrollo de la actividad agropecuaria surtidora de alimentos.

Dentro del Estado democrático y social de Derecho y Justicia en que se constituye el pueblo de Venezuela, como lo dispone el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (en adelante CRBV), la tierra y la propiedad no son privilegios de unos pocos, sino que deben estar al servicio de toda la población dentro de los valores superiores de solidaridad e igualdad de oportunidades, dado que los derechos humanos son valores superiores del ordenamiento jurídico venezolano.

El Decreto con Fuerza de Ley y su reforma, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, vienen a constituir el nuevo marco legal que busca dar operatividad a los valores y principios constitucionales y tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, como medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario, procurando una justa distribución de la riqueza, una planificación estratégica, democrática y participativa en cuanto a la tenencia de la tierra se refiere, y al desarrollo de toda actividad agraria.

Siguiendo el hilo conductor del principio agro-reformista de la función social, la nueva legislación redimensiona dicho principio abarcando la función

agroalimentaria y ambiental, pues el aseguramiento de la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones son finalidades de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Con el propósito de establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, la nueva legislación, afecta el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria, afectación que se refiere a la ubicación del uso de dichas tierras dentro de un marco jurídico distinto al del derecho común, es el régimen de uso establecido en el artículo 2 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Desde 1960, la Ley de Reforma Agraria limita las facultades de uso, goce y disposición de las tierras con vocación agraria al efectivo cumplimiento de la función social, e indica los elementos esenciales de la misma. En el presente, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, sujeta las tierras con vocación agroalimentaria al efectivo cumplimiento de la función social que viene a ser la "productividad agraria", tal como lo declara la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley, y de conformidad con el artículo 2, numeral 5, las tierras con vocación agraria, quedan sujetas al efectivo cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación.

Con fundamento en los principios constitucionales, los derechos humanos que son valores del ordenamiento jurídico venezolano, de conformidad al nuevo régimen de uso al que quedan sometidas todas las tierras con vocación agraria, a la función social de la seguridad agroalimentaria y de la productividad que las mismas deben cumplir, es que se analizan las formas de tenencia de la tierra consagradas en la nueva legislación.

Entendiendo por tenencia de la tierra, las formas en que se establece la relación tierra-hombre para el uso productivo, real o potencial de las mismas. Tal expresión agrupa cualquier forma de tener la tierra, no sólo en propiedad sino también en

posesión y todas las formas provisionales e incompletas de posesión predial, tales como el arrendamiento, la aparcería, medianería o simple ocupación. Pues, la tenencia de la tierra no se agota en la relación de propiedad exclusivamente, aunque la propiedad sea la forma de tenencia más perfecta y querida por el hombre. Sin embargo, hay que recordar que con la asunción del principio de función social en el ámbito del Derecho Agrario, la propiedad territorial agraria se transforma en una propiedad-posesiva y desde entonces se diferenciará de la propiedad común que sigue regida por el Derecho Civil, mención que la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley hace cuando dibuja los lineamientos del nuevo derecho de propiedad *sui generis*. En tal sentido, cuando se habla de tenencia de la tierra se entiende, como lo expresa Quintero (1970, p. 64) la “forma en que se manifiesta la relación: posesión de la tierra-población agrícola”; es decir, el control de la tierra por parte del hombre para el uso productivo.

A tenor de la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley, la función social de la productividad agraria, es un concepto jurídico indeterminado que funge como patrón de medición de la adecuación que existe entre la tierra objeto de propiedad y su función social. Al efecto, establece tres niveles básicos de productividad: finca ociosa o inculta, finca mejorable y finca productiva. En el cumplimiento de la función social de la productividad agraria, descansa el régimen de tenencia de la tierra; la productividad es la garante de la propiedad, de la posesión legítima, incluso de la ocupación que aspire al derecho de permanencia.

Siendo la función social de la “productividad agraria” un concepto jurídico indeterminado, queda a discreción de la Administración con competencia en materia agraria, fundamentalmente el Instituto Nacional de Tierras (INTI), la calificación de finca ociosa o inculta, finca mejorable y finca productiva; puesto que no hay un patrón determinado para medir dicha productividad y por tanto ratificar o no, el cumplimiento de la función social del uso de determinada tierra. Del reconocimiento del cumplimiento de la función social productiva, por parte del

Instituto Nacional de Tierras, depende la certificación de finca productiva o finca mejorable; de lo contrario, las tierras pueden ser declaradas ociosas o incultas y gravadas con tributo, incluso intervenidas o expropiadas.

Esta situación genera inseguridad jurídica y atenta contra el derecho de propiedad garantizado en el artículo 115 de la Constitución, que solamente somete a la propiedad a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general; por lo que la discrecionalidad del Instituto Nacional de Tierras, al no existir un patrón determinado de productividad, no cabe dentro de las limitaciones legales.

Al respecto, C. R. Duque (2003) dice que si se interpreta la productividad como un concepto jurídico indeterminado porque no está definido en la Ley, éste es uno de los cuestionamientos que puede hacerse a la Ley, “ya que por tratarse de una limitación referente al derecho de propiedad,... su definición no puede quedar indeterminada, librada al arbitrio del interprete, sino al menos debe estar orientada por la Ley” (p. 496).

Es de observar que esta situación de inseguridad jurídica, no sólo afecta a los propietarios privados, sino a cualquier productor, ocupante de tierras ajenas, que en virtud de estar ejerciendo actos agrarios productivos tiene la garantía que otorga el derecho de permanencia sobre las tierras que cultiva y a que le sea emitido el certificado de finca productiva o finca mejorable, según el caso.

Por otra parte, y de conformidad con el artículo 2, numeral 5 de la LTDA, las tierras privadas quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación, debiendo someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios conforme a los planes que establezca el Ejecutivo Nacional. Creando, igualmente, inseguridad jurídica por cuanto dichos planes y rubros alimentarios no se han establecido en instrumento legal y quedan a discreción del Ejecutivo.

Razones por las cuales se hace necesario examinar las garantías y limitaciones a la propiedad privada de la tierra contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, garantías y limitaciones que también abarcan al productor ocupante de tierras ajenas.

La declaratoria contenida en la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, de que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al tratar sobre el sistema socioeconómico de la Nación, hace énfasis en la agricultura como base estratégica de un desarrollo rural sustentable, pero que el valor del ámbito agrario no se limita a los efectos económicos beneficiosos sobre la producción nacional, sino que trasciende dicha esfera y se ubica dentro de la idea mucho más integral, del desarrollo humano y social de la población, y siguiendo esa línea el Estado deberá desarrollar la agricultura como medio social, garantía de la seguridad agroalimentaria, medio de desarrollo rural y elevación de la calidad de vida de la población campesina; esta en correspondencia con la constitución de Venezuela en un Estado democrático y social de Derecho y Justicia, en donde la tierra y la propiedad no son privilegio de unos pocos, sino que tienen que estar al servicio de toda la población, dentro de los valores de solidaridad e igualdad de oportunidades.

Acorde con la Exposición de Motivos, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, tiene por objeto “establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa...” (Art. 1). A tales fines afecta el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria.

Especialmente, dispone en el artículo 12, que las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras, con vocación agraria, pueden ser objeto de adjudicación permanente, a través de la cual se otorga al campesino o campesina el derecho de propiedad agraria, derecho consagrado constitucionalmente; sin embargo, en

ejercicio de ese derecho, el campesino o campesina sólo podrá usar, gozar y percibir los frutos de la tierra, sin poder ejercer acto alguno de enajenación que no sea la transferencia por herencia a los sucesores legales. En tal sentido, el derecho de propiedad adolece de la facultad de disposición que es característica fundamental de este derecho. Ya la Exposición de Motivos indica que se trata de un derecho de propiedad *sui generis*, no encuadrable dentro de las categorías jurídicas del Derecho Civil, haciendo la advertencia que mientras que el adjudicatario no goza del derecho de disposición de la tierra, tampoco el Estado podrá revocarle la adjudicación mientras mantenga productiva la tierra. Y sobre esa propiedad la Ley promueve la estructuración de los fundos mediante la adjudicación de las tierras y la destinación de bienes al fin productivo de las mismas. La Unidad de Producción constituida sobre la tierra adjudicada será indivisible e inembargable.

En tal sentido, se analiza y caracteriza la nueva propiedad agraria a la luz de los valores y principios invocados en la Exposición de Motivos en concordancia con la Constitución, así como con los fines y propósitos que la Ley le asigna a la nueva propiedad agraria. Pues si bien, la propiedad agraria adolece de la facultad de disposición, la misma es el instrumento que garantiza al sector campesino su incorporación al proceso productivo, el derecho a ser adjudicatario y usufructuario de una parcela para la producción agraria y hacer efectivo el derecho a la tierra, aunque no sea en plena propiedad; pues el régimen de evaluación del uso de las tierras y de la adjudicación de las mismas constituye el núcleo del nuevo régimen agrario, siendo el valor fundamental la productividad de las tierras y el derecho e integración de la población campesina al desarrollo rural integral.

De conformidad con el principio antilatifundista, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 307 declara al régimen latifundista contrario al interés social, prevé el establecimiento, por vía legal, de las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, gravar y rescatar las tierras de vocación agrícola que esten ociosas. En cumplimiento del

precepto constitucional, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en la Exposición de Motivos, ratifica la pretensión de implantar los medios necesarios para la eliminación íntegra del régimen latifundista como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo y transformarlo en unidades económicas productivas, pues el latifundio es un régimen contrario al interés social y la solidaridad.

En atención a lo anteriormente dicho, se detectan y analizan los medios que consagra la Ley para la eliminación íntegra del latifundio, partiendo de los conceptos de latifundio contenidos en el artículo 7, tanto del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 como de su reforma parcial, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005; a la luz de la función social de la seguridad agroalimentaria y de la productividad.

La conflictividad que generó el Decreto N° 1.546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, llevó a que en febrero de 2002, se interpusiera un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra el mismo, por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. La decisión de fecha 20 de noviembre de 2002, fue la declaratoria parcialmente con lugar, en el sentido de que la Sala interpretó los artículos 25, 40 y 43 y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 89 y 90 del Decreto. Sin embargo, la Ley de Reforma Parcial del mencionado Decreto, que modifica el nombre del mismo por el de “Ley de Tierras y Desarrollo Agrario” suprime los dos artículos declarados inconstitucionales y crea dos nuevos artículos, el 85 y 86 que vienen a sustituir los suprimidos, sin alterar en nada el espíritu del artículo 90, que en la Ley de Reforma Parcial es el 86, referido al no pago de indemnización por concepto de bienhechurías a los ocupantes de tierras con vocación de uso agrario cuando la ocupación sea ilegal o ilícita, sin que la Ley determine las causas de la ilegalidad o ilicitud de la ocupación de tierras con vocación agraria.

En virtud de que el nuevo marco legal agrario, en concordancia con los principios constitucionales y los derechos humanos, tiene por objeto establecer las

bases del desarrollo rural integral y sustentable como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa; eliminar el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo; asegurar la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones; para lo cual afecta el uso de todas las tierras públicas y privadas, crea un nuevo derecho de propiedad agraria *sui generis*, e impone el cumplimiento de la función social agroalimentaria y productiva, a la vez que consagra el conuco como fuente histórica de biodiversidad agraria; es importante identificar y distinguir las diversas formas de tenencia de la tierra que se reconocen y legitiman en dicho marco legal.

Lo expuesto anteriormente, unido a la efervescencia político-social sobre el tema de la tierra con vocación agraria, ha despertado la esperanza de quienes no tienen tierras, que en muchos casos no esperan a que les sean adjudicadas, practicando invasiones que generan situaciones de violencia e inseguridad jurídica para unos y otros. Igualmente la intervención, por parte del Instituto Nacional de Tierras, de fundos y hatos, bien de propiedad o posesión privada, el desconocimiento de títulos y la declaratoria de que dichas tierras son baldías y que no alcanzan los niveles de productividad requeridos, por estar ociosas e improductivas, está generando conflictos que forman parte de la realidad sociopolítica y jurídico-legal que amerita realizar una investigación sobre el régimen de tenencia de la tierra que establece la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

1.2. Formulación del Problema.

Por todo lo anteriormente expuesto, se formulan los siguientes interrogantes:

¿Cuál es el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario?

¿Cuáles son las formas de tenencia de la tierra previstas en Ley de Tierras y Desarrollo Agrario?

¿Cuáles son las garantías al derecho de propiedad privada de la tierra contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

¿Cuáles son las limitaciones al derecho de propiedad privada de la tierra contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario?.

¿Cuáles son las características de la nueva propiedad agraria de conformidad con los valores y principios, fines y propósitos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario?.

¿Cuáles son los medios implantados mediante la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para eliminar el régimen latifundista?.

1.3. Objetivos de la Investigación.

1.3.1. Objetivo General.

Analizar el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

1.3.2. Objetivos Específicos:

1º.- Distinguir cada una de las formas de tenencia de la tierra previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

2º.- Caracterizar la nueva de propiedad agraria, con fundamento en los valores y principios que la sustentan, así como en los fines y propósitos asignados en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

3º.- Examinar las garantías y limitaciones a la propiedad privada de la tierra contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

4º.- Detectar los medios implantados mediante la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la eliminación del régimen latifundista.

4. Justificación de la Investigación.

El Decreto N° 1.546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, promulgado en Gaceta Oficial el 13 de noviembre de 2001, amerita ser analizado fundamentalmente por los cambios que introduce en la estructura de la tenencia de la tierra con vocación agraria, en comparación con el régimen existente desde 1960; lo que ha generado inquietud, dudas, temores, incluso inseguridad jurídica en el sector agro-productor, a la vez que esperanzas entre quienes carecen de tierra.

El mencionado Decreto con Fuerza de Ley, fue reformado parcialmente por la Asamblea Nacional mediante la Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del 28 de abril de 2005. Reforma que modifico el Título del Decreto Ley por el de “Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”. Además, modificó dieciseis artículos y una disposición transitoria, suprimió cinco y creó otros dos artículos, más una disposición transitoria. La reforma parcial, también cambió algunos conceptos y agregó términos nuevos en determinados artículos, como por ejemplo: en los artículos donde dice “...los propietarios...” agrega “... u ocupantes ...”, donde dice “... la propiedad ...” agrega “ ...u ocupación...”. Siendo publicado en Gaceta Oficial N° 5.771 Extraordinario,

del 18 de mayo de 2005 con las respectivas reformas, sin la Exposición de Motivos y bajo el título de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Razón por la cual, la presente investigación se hace con fundamento y atención al Decreto con Fuerza de Ley reformado; es decir, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario que es el texto legal vigente. Cuando se haga referencia al contenido de la Exposición de Motivos o a la conceptualización de latifundio, que fue objeto de reforma en relación a la extensión, así como algún otro aspecto anterior a la reforma, se mencionará el Decreto con Fuerza de Ley. Pues en atención a lo que dice Cerda (2001), que la investigadora acoge como criterio propio, debe existir:

... flexibilidad para adaptarse y adecuarse a las condiciones particulares y específicas de cada investigación, y evitar así que los objetivos y propósitos de un estudio se conviertan en una verdadera camisa de fuerza, donde se nos muestre un investigador que busca lo que desea conocer, y no un proceso de búsqueda que va más allá de la información anticipada por los objetivos iniciales, (p. 91)

El establecimiento legal de un nuevo régimen, es precisamente lo que justifica la presente investigación; pues si bien son muchísimos los estudios y análisis realizados en torno al régimen de tenencia de la tierra, son estudios históricos realizados en función de anteriores regimenes legales, en concreto, sobre la Ley de Reforma Agraria de 1960. Al promulgarse y entrar en vigencia un nuevo instrumento legal, como lo es el Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y su reforma, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se hace necesaria y se justifica su estudio y análisis.

Como diría Gordillo (1995, pp. 41-42), si bien uno de los métodos para acceder al conocimiento e interpretación de la norma de Derecho es la Doctrina y la Jurisprudencia, cuando inevitablemente se producen cambios de forma y de fondo en la legislación que deberá aplicarse en la resolución de casos, la ausencia de doctrina y jurisprudencia ante la nueva legislación no excusa la necesidad de interpretar y aplicar la nueva normativa; al contrario, se hace más necesaria la

interpretación y análisis de la nueva legislación. Este es el caso del que se ocupa la presente investigación y lo que justifica el análisis jurídico del régimen de tenencia de la tierra trazado en el nuevo marco legal, objeto de la misma.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, establece un nuevo marco legal que modifica el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la derogada Ley de Reforma Agraria de 1960. Introduce cambios radicales en cuanto a la afectación de uso de todas las tierras públicas y privadas, y la creación de una nueva propiedad agraria que no puede ser objeto de enajenación. Este nuevo régimen legal es el régimen vigente, eficaz y aplicable en nuestra sociedad; razón por la cual es muy importante su análisis y estudio. Pues, la nueva legislación agraria es la herramienta y el instrumento legal a aplicar en los conflictos que surjan en materia de tenencia y propiedad de la tierra con vocación agraria y demás aspectos que norma; como los derechos de los adjudicatarios, el cumplimiento por parte de los propietarios particulares de la función social agroalimentaria y los niveles óptimos de productividad. Aspectos, que los abogados y futuros especialistas en Derecho Agrario y Ambiental tendrán que manejar en el ejercicio profesional, bien para exigir su aplicación y cumplimiento en defensa de los derechos consagrados en la legislación vigente, o si fuere el caso, para impugnar su aplicación si sus normas violaran derechos humanos fundamentales y constitucionales.

Del análisis y estudio de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, depende la mayor comprensión de este instrumento legal y que su aplicación a la realidad económico-social del sector agrario que regula, sea más eficaz.

En tal sentido, se pretende que el análisis propuesto, sea un aporte para los profesionales del Derecho Agrario y Ambiental, para que tengan en dicho análisis una herramienta para la comprensión del régimen de tenencia de la tierra contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario objeto de estudio.

La casi inexistencia de trabajos de investigación sobre la problemática aquí tratada sobre el texto legal que se analiza, justifican la presente investigación que servirá de punto de partida para otros estudios.

1. 5. Limitaciones.

Las mayores limitaciones que se afrontan están relacionadas con el escaso material bibliográfico y fundamentalmente trabajos de investigación específicos sobre el tema y la legislación objeto de análisis de la presente investigación.

A pesar de lo actual y polémico, por no decir conflictivo políticamente, del tema de la tierra con vocación agraria y de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario; la carencia de trabajos de investigación ejecutados acerca del régimen de tenencia de la tierra consagrado en el nuevo marco legal, es el factor que constituye la mayor dificultad y limitación; que no así, la problemática de la tenencia de la tierra, problema histórico que la derogada Ley de Reforma Agraria pretendió resolver y sobre la cual existen innumerables trabajos de investigación y por supuesto bibliográficos.

Sobre el nuevo marco legal, sólo se encontró el trabajo de investigación de Krupij (2004), *La Propiedad de la Tierra y la Adjudicación en la Nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*, presentado para optar al título de Magíster Scientiae en Desarrollo Agrario de la Universidad de Los Andes, que trata de la Adjudicación de tierra con vocación agraria en propiedad agraria, aspecto relacionado con la presente investigación y que se comenta en los antecedentes.

Se afrontan limitaciones relacionadas con el material bibliográfico sobre el régimen de tenencia de la tierra consagrado en el nuevo marco legal; pues fuera de las referencias periodísticas respecto a las declaraciones de políticos y funcionarios sobre la problemática de las invasiones, declaraciones de propietarios y poseedores en relación al reconocimiento y respeto por parte del Instituto

Nacional de Tierras de sus derechos sobre las tierras que poseen, ya sea en propiedad o posesión; al igual que sobre las expectativas de grupos de población y campesinos acerca del derecho a la adjudicación de la tierra, de los que no se hace referencia directa por lo politizado del tema; no existen análisis sistematizados sobre el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Hecha excepción de los artículos y ensayos publicados en revistas, como el Repertorio Forense y libros de reconocidos autores como Duque Corredor, Núñez Alcántara, Soto, Venturini, entre otros reconocidos agraristas, que analizan diferentes aspectos de la legislación vigente, de los que se hace referencia directa en la presente investigación.

2.4. Sistema de Variables.

A) Definición Conceptual.

Identificación y Definición de las Variables

OBJETIVO ESPECIFICO	VARIABLE	DEFINICION CONCEPTUAL
1. Distinguir cada una de las formas de tenencia de la tierra previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	1. Formas de tenencia de la tierra previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	<p>La tenencia de la tierra es la forma en que se manifiesta la relación tierra-hombre para el uso productivo. Por tenencia de la tierra se entiende cualquier forma de tener la tierra, de controlarla, ya sea en:</p> <p>- Propiedad.</p> <p>Derecho sobre tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria. Afectada la facultad de USO y sometidas a un régimen de tenencia cuya finalidad es el cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación y la utilidad pública.</p>

		<p>1) Propiedad Pública.</p> <p>Tierras rurales públicas de propiedad de la Nación, de los órganos y entidades públicas y de los entes de la administración pública descentralizada funcionalmente. Cuyo uso queda afectado para la producción agroalimentaria, y que pueden ser objeto de adjudicación permanente a través de la cual se otorga al campesino el derecho de propiedad agraria y/o posesión legítima.</p> <p>2) Propiedad Privada.</p> <p>Derecho a usar, gozar y disponer de la tierra de vocación agraria de manera exclusiva, con las restricciones y limitaciones establecidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario; sujetas al cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación y sometida su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional.</p> <p>Propiedad caracteriza por ser más social que individual, sometida a un régimen estatutario más que voluntario, cuyo contenido esta lleno de deberes más que derechos, por lo que es una propiedad-obligación más que propiedad-derecho.</p> <p>Tierras clasificadas según criterios de productividad en: Finca productiva, Finca mejorable, Finca ociosa o inculta.</p> <p>- Propiedad Agraria <i>sui géneris</i>.</p> <p>Derecho a usar, gozar y percibir los frutos de la tierra con vocación agraria, adjudicada por el Instituto Nacional de Tierras, transferible por herencia a los sucesores legales, pero que no puede ser objeto de enajenación alguna. El derecho de propiedad agraria, es un derecho de usufructo, y viene</p>
--	--	--

		<p>siendo la posesión legítima.</p> <p>- Posesión Legítima.</p> <p>Derecho sobre tierras productivas, ocupadas y trabajadas por el adjudicatario, que le confiere el derecho a transferir por herencia el goce y disfrute de dichas tierras, sin derecho a enajenarlas, salvo autorización del Instituto Nacional de Tierras a través de acta de transferencia. El otorgamiento del título de adjudicación permanente transfiere el derecho de posesión legítima de tierras productivas y trabajadas.</p> <p>- Usufructo.</p> <p>Derecho de uso, goce y disfrute sobre una parcela para la producción agraria, así como sobre los bienes destinados a la estructuración del fundo con fines productivos. Derecho constitutivo de la propiedad agraria transferible por herencia.</p> <p>- Derecho de Permanencia.</p> <p>Derecho a permanecer en las tierras con vocación para la producción agroalimentaria, que se hayan venido ocupando pacíficamente para el momento de la promulgación de la Ley de Tierras, a los fines de obtener una adjudicación de tierras. La garantía del derecho de permanencia, puede declararse sobre tierras públicas o privadas, por acto dictado por el Instituto Nacional de Tierras.</p> <p>- Ocupación.</p> <p>Situación de hecho sobre tierras de vocación agro-alimentaria que otorga al ocupante que ejerza de manera efectiva y eficiente actos agrarios el derecho a permanecer en dichas tierras, y el derecho a la adjudicación de las mismas, así como el derecho a la emisión del Certificado de Finca Productiva o de Finca Mejorable según sea el caso.</p>
--	--	---

		<p>- Fundo Estructurado.</p> <p>Unidad tenencial de producción, conformado por la tierra y bienes productivos muebles e inmuebles incluidos los semovientes con destinación al fin productivo de la tierra. Indivisible e inembargable como unidad tenencial. Organizado e integrado instrumentalmente para la producción agroalimentaria de acuerdo al carácter individual o colectivo de la persona o ente que ostenta la titularidad, y a la vocación agraria específica de las tierras que lo constituyan a fin de cumplir cabalmente la función social agroalimentaria de la propiedad y de la producción.</p> <p>- Conuco.</p> <p>Unidad tenencial constituida por una pequeña parcela protegida legalmente por ser «fuente histórica» de biodiversidad y preservar el equilibrio ecológico.</p>
<p>2. Caracterizar la nueva propiedad agraria, con fundamento en los valores y principios que la sustentan, así como en los fines y propósitos asignados en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario objeto de análisis.</p>	<p>2. La nueva propiedad agraria caracterizada con fundamento en los valores y principios, fines y propósitos contenidos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.</p>	<p>Caracterizan a la nueva propiedad agraria <i>sui géneris</i> los:</p> <p>- Valores.</p> <p>Pautas axiológicas que el legislador establece de modo textual o virtual para estimar el contenido y alcance de una norma o un principio jurídico.</p> <p>- Principios.</p> <p>Proposiciones primarias extraordinarias que informan y/o condicionan el contenido y alcance de las normas jurídicas como tales, tienen un valor de derivación conceptual.</p> <p>- Fines y propósitos.</p> <p>Enunciados genéricos de naturaleza cualitativa que indican los objetivos y tendencias que persigue la norma jurídica.</p> <p>Objeto que se pretende conseguir con la aplicación de la norma jurídica. Especificación necesaria predeterminada legalmente para</p>

		alcanzar un fin. Objeto por el que se realiza la norma jurídica.
3. Examinar las garantías y limitaciones a la propiedad privada de la tierra contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	3. Garantías y limitaciones a la propiedad privada de la tierra contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	<p>- Garantías.</p> <p>Protecciones que la Ley otorga al propietario a fin de que conserve su propiedad y que la misma no le sea intervenida ni expropiada.</p> <p>La garantía a la propiedad privada se fundamenta en la productividad y en el cumplimiento de la Función Social de la Seguridad Agroalimentaria. Garantía que se documenta con la “Certificación de Finca Productiva” y la “Certificación Finca Mejorable”.</p> <p>- Limitaciones.</p> <p>Restricciones legales establecidas a la propiedad privada, a fin de asegurar la productividad y el cumplimiento de la Función Social de la Seguridad Alimentaria.</p> <p>Implican someter la actividad agraria a las necesidades de producción de rubros alimenticios de acuerdo con los planes de seguridad alimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional, a fin de evitar la “Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas”.</p>
4. Detectar los medios implantados mediante la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la eliminación del régimen latifundista.	4. Medios implantados mediante la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la eliminación del régimen latifundista.	<p>- Medidas legales destinadas a la eliminación y erradicación del latifundio entendido como toda aquella tenencia de tierras ociosas o incultas, en extensiones mayores al promedio de ocupación de la región en la cual se encuentran ubicadas, en el marco de un régimen contrario a la solidaridad social y constituir un sistema de tenencia contrario a la función social que la tierra de vocación agraria debe cumplir. Los medios fundamentales para eliminar el latifundio son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Expropiación Agraria. - El Rescate de Tierras Públicas.

B) Definición Operacional.

Operacionalización de las Variables

VARIABLE	DIMENSION	INDICADOR	SUBINDICADOR
1. Formas de tenencia de la tierra previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	Jurídico-Legal	<ul style="list-style-type: none"> - El Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) - Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005) - Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) - Ley de Tierras Baldías y Ejidos (1936) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras. - Tierras propiedad de la República. - Tierras privadas. - Derecho de propiedad agraria <i>sui géneris</i>. - Posesión legítima. -Derecho a la adjudicación de tierras. - Derecho a ser usufructuario. - Adjudicación permanente. - Garantía de permanencia. - Declaratoria de la garantía de permanencia. - Ocupante. - Fondo estructurado - Conuco.
2. La nueva propiedad agraria caracterizada con fundamento en los valores y principios, fines y propósitos, contenidos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	Jurídico-Legal	<ul style="list-style-type: none"> - El Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) - Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005) - Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> - Solidaridad e igualdad. - Justa distribución de la riqueza. - Paz social en el campo. - Derechos de protección ambiental. - Eficiencia y Productividad. - Seguridad agroalimentaria de las presentes y futuras generaciones. - Generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar. - Incorporación del sector campesino al desarrollo nacional.
3. Garantías y limitaciones a la propiedad privada de la tierra contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.	Jurídico-Legal	<ul style="list-style-type: none"> - El Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) - Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005) 	<ul style="list-style-type: none"> - Función Social de la Seguridad Agroalimentaria. - Rubros alimentarios. - Niveles básicos de Productividad. - Certificación de Finca Productiva. - Certificación de Finca

		<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) 	<p>Mejorable.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas. - Impuesto sobre tierras ociosas. - Expropiación Agraria. - Procedimiento de Rescate de Tierras.
<p>4. Medios implantados mediante en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la eliminación del régimen latifundista.</p>	<p>Jurídico-Legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) - Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005) - Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> - Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas. - Expropiación Agraria. - Procedimiento de Rescate de Tierras.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

2.1. Antecedentes de la Investigación.

El régimen de tenencia de la tierra en Venezuela, ha sido objeto de diversas investigaciones desde diferentes dimensiones: histórica, jurídica, económica y social. Investigaciones que abordan la temática en su conjunto o se abocan al estudio de alguna de las formas de tenencia, como la propiedad que es la forma más perfecta de tenencia, la posesión, la propiedad agraria o dotación que la Ley de Reforma Agraria de 1960 creó; incluido los estudios sobre el uso y tenencia de la tierra en determinadas regiones del país, muy especialmente en la región de la Cordillera de Mérida. Investigaciones que a pesar de haber sido realizadas, la mayoría de ellas, con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva legislación: el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 y su reforma parcial, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, aportan datos fundamentales para el conocimiento de la trayectoria histórico-jurídica del régimen de tenencia de la tierra en Venezuela. A estas investigaciones se hace referencia por los aportes al tema de la presente investigación.

Una de las más recientes investigaciones realizadas en el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria de Mérida para optar al grado de Magister, es la de Krupij (2004), denominada *La Propiedad de la Tierra y la Adjudicación en la Nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*, que partiendo de la importancia que tiene la adjudicación de tierras en la estructura agraria y existiendo un nuevo régimen jurídico, se plantea el objetivo de examinar la adjudicación dentro del nuevo contexto legal, es decir, del Decreto con Fuerza Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001. Al efecto, la investigadora hace un estudio de las fases y transformaciones por las que ha pasado el derecho de propiedad, que de ser un derecho de tipo colectivo, a pasado a ser un derecho

absoluto y soberano hasta llegar a entenderse como un derecho individual que protege fundamentalmente el interés de la persona, luego soporta limitaciones impuestas por el bien común. Señala expresamente que la propiedad territorial debe cumplir una función social como “fórmula de armonía que intenta conciliar los intereses del individuo con los de la sociedad, impidiendo que el ejercicio del derecho por parte del propietario pueda afectar o menoscabar en forma alguna el bien común” (p. 27). Es en este sentido que la investigación que se comenta, interesa para la presente investigación, por cuanto la misma se fundamenta en el principio de la función social que debe orientar el régimen de tenencia de la tierra, y que en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario va dirigida a la seguridad agroalimentaria como función social de la Nación que se impone a los productores particulares.

Luego, la investigadora efectúa una exégesis del capítulo V del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, referido a la adjudicación como figura que da lugar a la propiedad agraria y analiza el comportamiento del Estado venezolano en torno a la adjudicación de la tierra en reconocimiento de la necesidad de hacer realidad la máxima de que la tierra debe estar en manos de quien la trabaja. Aspecto relacionado con la investigación que se adelanta, por cuanto la adjudicación de tierra conforme a la legislación vigente crea una nueva propiedad que, despojada de la facultad de disposición, es en realidad usufructo, como se hace referencia el mismo el texto legal; pero que pone al beneficiario, quien trabaja la tierra, en posesión legal de una parcela de tierra para su producción; en tal sentido, la adjudicación cumple una función social.

Se comparte la opinión de Krupij (2004), en relación a la crítica que hace a la disposición legal contenida en el artículo 17, numeral 7 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario; respecto al derecho preferente de los ciudadanos y ciudadanas nacidos y residenciados en zonas rurales con edad comprendida entre 18 y 25 años, para tener acceso a una parcela productiva agraria o a un fundo estructurado. Si bien la preferencia es acertada, no así el límite de edad máximo,

pues generalmente, personas de mayor edad están en óptimas condiciones físicas para el trabajo rural. Se cree que el límite es injusto porque en relación al principio de igualdad y no discriminación en el trabajo, no existe razón para que personas mayores de 25 años no puedan ejercer el derecho de acceso a una parcela de terreno para la producción agropecuaria.

Krupij (2004), también aborda el análisis de las Cartas Agrarias, del Decreto N°2.290 que las crea y de la Resolución 177 del Instituto Nacional de Tierras, llegando a la conclusión de que las Cartas Agrarias:

No constituyen título que confiera a los campesinos la propiedad de los terrenos. Tales instrumentos no otorgan adjudicación alguna, como se ha querido hacer ver... solo han servido para perjudicar las actividades que desarrolla el sector privado en el campo y para propiciar la violencia, (p. 90).

A modo de ejemplo, trae a colación el caso del Hato Santa Rita, ubicado en el Estado Barinas, cuya ocupación se fundamentó en una Carta Agraria expedida por el INTI, y que la Sentencia N° 3052 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 04-11-03, en ponencia del magistrado García García ordena la devolución de los terrenos del Fundo Santa Rita a su legítimo dueño, sentando un precedente aleccionador en el campo judicial.

La investigadora recomienda que, en virtud de que la tierra es el bien máspreciado por el hombre y que desde tiempos antiguos han surgido conflictos en torno a la misma; se haga un uso y distribución equilibrado de la tierra. Que siendo la tenencia de la tierra un aspecto que no debe analizarse fuera del contexto social, económico y político; aconseja no se excluya de los planes de desarrollo del país, que para que resulten viables requieren ubicarse en el plano de la realidad y que no excedan las posibilidades prácticas, pues la justa distribución, la corrección de los defectos de la tenencia de la tierra y el estímulo a la producción es necesario para la fijación de políticas agrarias permanentes, estables y bien pensadas, y no improvisar para atender situaciones coyunturales.

Vale tener en cuenta, que la promesa de repartir tierras ha sido un recurso muy utilizado por los caudillos en el afán de ganar adeptos, para lo cual crean normas jurídicas que predicen la necesidad de proteger las clases desvalidas con plena conciencia de que las mismas carecen de efectividad, (*op. cit.*, pp. 90-91)

Los aspectos que se citan de la investigación de Krupij (2004), interesan a la presente investigación, por cuanto el análisis jurídico del régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario expresa el deber ser legal, como ideal al cual la realidad social debe tender en la resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra y no a generarlos; de ahí la importancia de que la legislación responda a las necesidades que la sociedad necesita resolver.

Importante investigación presentada en el Centro Nacional de Estudios Económicos y Sociales (CENDES) para optar al grado de Doctor en Estudios del Desarrollo, es la de la investigadora M. G. Duque (2003), denominada *Los Procesos de Toma de Decisiones en la Evolución del Régimen de la Tierra en Venezuela*, en la cual plantea la hipótesis central de que en Venezuela los derechos de propiedad presentan una evolución política económica que se refleja en las políticas públicas, como conflicto de intereses no resueltos generados por su sesgo agrícola en la distribución territorial; pues las políticas públicas sobre derechos de propiedad en el país tienen un sesgo agrícola en el reparto de las tierras. Con el objetivo general de analizar los conflictos territoriales, producto de la toma de decisiones públicas en materia de propiedad territorial y los derechos que de él se derivan, la investigadora analiza las circunstancias históricas que se suceden en la conformación de la propiedad de la tierra en Venezuela, incluidos los cambios propuestos dentro del marco constitucional de 1999 y las disposiciones que de él se derivan.

Basa su planteamiento en el sesgo agrícola que ha prevalecido desde la colonia, cuyos derechos otorgados han estado sujetos al uso agropecuario,

circunstancia que prevalece, aun después del florecimiento de la actividad petrolera, y demás actividades del sector económico.

Analiza la evolución de los derechos de propiedad colectivos que han prevalecido en las diferentes etapas históricas en relación a los pueblos y comunidades indígenas. Destaca, como aspecto más vulnerable en la historia del país, el planteamiento de los derechos de propiedad privada, producto de la dependencia de la información registral y catastral como herramientas técnicas básicas para la garantía de los derechos individuales; centrando su análisis en los registros de las ventas o enajenaciones de las tierras baldías y los haberes militares, como fuente de origen de la propiedad privada en el siglo XIX y mediados del XX.

Aborda los cambios operados en el régimen y administración de las tierras baldías, demostrativos de la alternancia de los procesos de descentralización y centralización para efectuar las dotaciones y adjudicaciones onerosas y gratuitas que han regido en la actividad agrícola; basado en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (1936), posteriormente en la Ley de Reforma Agraria (1960) conforme a la cual, el ente rector de la reforma, el Instituto Agrario Nacional cedía derechos a los nuevos propietarios, otorgando documentaciones con derechos de propiedad condicionados a efectos de la función social pautada en la legislación agraria. La investigadora indica, la urgencia de revisar estos conceptos limitados para otorgar tierras baldías, pues el país debe repuntar hacia otras alternativas, donde el ciudadano pueda optar a la garantía de sus derechos de propiedad plenos y no parciales.

En tal sentido, analiza los títulos de Uso, Goce y Disfrute como “el documento legal transitorio en virtud del cual el IAN, previa autorización del MAC, adjudica en Uso, Goce y Disfrute a los solicitantes u ocupantes, un lote de terreno baldío no transferido”, (*op. cit.*, p. 92). El Ministerio de Agricultura y Cría, en el transcurso del año siguiente a la cesión, debía formalizar la transferencia del derecho de propiedad de esos baldíos a favor de Instituto Agrario Nacional, pues este Instituto

no gozaba de autonomía plena para otorgarlos hasta tanto las tierras baldías no le fueran transferidas.

Situación que la nueva legislación no resuelve, pues si bien declara las tierras baldías objeto de planes especiales de desarrollo económico dentro de un esquema efectivo de producción, tomando en cuenta las necesidades agroalimentarias de la población, tal como se indica en el artículo 2, numerales 3 y 4 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, declara imprescriptibles todas las tierras propiedad de la República, los Estados, los Municipios y demás entidades, órganos y entes de la Administración Pública descentralizados, de conformidad con el artículo 95. De lo cual se deduce, que en opinión de la investigadora M. G. Duque (2003), los derechos condicionados sobre las tierras baldías constituyen un retroceso para el desarrollo del sector agrario, opinión que se comparte, al observar la nueva legislación alejada de la realidad social que trata de normar y que cercena derechos adquiridos de los ocupantes de tierras baldías con documentos de Uso, Goce y Disfrute, a los cuales no se hace referencia en la nueva legislación, creando inseguridad jurídica y un problema de tenencia de tierras que en todo caso tendrá que resolverse vía jurisdiccional.

Mientras, la legislación agraria vigente mantiene el criterio de afectación de las tierras baldías, adicionando nuevos elementos que limitan la iniciativa de la propiedad privada, cuando alega la seguridad alimentaria en las tierras con vocación agrícola. La prioridad sigue siendo dentro del marco legal, el uso agrícola. M. G. Duque (2003) concluye que:

La propiedad de la tierra ha representado en el acontecer histórico de la conformación del estado venezolano prioridad en las políticas de desarrollo de la actividad agrícola. La sustentación de las diferentes políticas de tierras, se han basado en la distribución y reparto de las tierras baldías, es decir, aquellas tierras que no pertenecen a nadie, y son propiedad de la nación. (p. 217)

En la actualidad, el proceso del régimen y administración de los derechos de propiedad privada territorial, quedan supeditados al reconocimiento oficial que rige desde la Ley de 10 de abril de 1848, fecha de partida para la comprobación de los documentos originarios de propiedad, si los derechos que se alegan son anteriores a dicha fecha, bastará hacerlo constar, sin averiguar la existencia ni las circunstancias de los primeros títulos de data, composición o adjudicación.

Interesa a la presente investigación, el señalamiento del sesgo agrícola que sigue prevaleciendo en la actual legislación y la afectación de las tierras públicas, sumado a la vocación monopolizadora del Estado en relación a las tierras de uso agrícola y su empeño en que los particulares prueben la tradición de sus títulos desde antes de 1848. En relación a los títulos de Uso, Goce y Disfrute, como documento legal transitorio en virtud del cual el Instituto Agrario Nacional, previa autorización del Ministerio de Agricultura y Cría, adjudicaba en Uso, Goce y Disfrute a los solicitantes u ocupantes, un lote de terreno baldío no transferido, se asemeja a las Cartas Agrarias emitidas por el Instituto Nacional de Tierras y que constituyen una autorización provisional de ocupación en un terreno con fines productivos que aun no le han sido transferidos.

Bello (1997), para optar al grado de Magister presenta la investigación denominada *El Derecho de Páramo: Una Forma de Tenencia de Tipo Comunal en los Andes Venezolanos*, a cerca de un tipo muy particular de tenencia denominada "Derecho de Páramo", tenencia de tipo comunal, cuyo origen se remonta a la época colonial y que está asociada a las poblaciones tradicionales que habitan en los páramos de los Andes venezolanos. Investigación enmarcada en una dimensión histórica, refiere los cambios experimentados en la tenencia y uso de la tierra desde la colonización hasta la actualidad y el impacto que tuvo la conquista al sustituir la propiedad y uso colectivo de la tierra, por la propiedad individual y privada.

Con el objetivo general de destacar la importancia del Derecho de Páramo como tipo de tenencia y enfatizar su arraigo con las poblaciones tradicionales de

El Páramo, y los objetivos específicos, entre otros, de determinar los usos y regímenes de tenencia más frecuentes en el área del Páramo, analizar el marco jurídico que respalda al derecho de Páramo y hacer recomendaciones para el uso y aprovechamiento de este tipo de tenencia. La investigadora Bello (1997) toma a la población de Mucuchíes y sus alrededores, ubicado en el Parque Nacional Sierra Nevada del Estado Mérida, como muestra de estudio por ser representativo de este tipo de tenencia a fin de obtener información útil a la planificación agraria dentro del contexto de una agricultura moderna y sustentable.

Considera que el régimen de tenencia de la tierra es un factor fundamental que influye en muchos casos no sólo en las operaciones agrícolas, sino también en las actividades de la comunidad e incluso en las características económicas y agrícolas de toda una región. La ganadería comunal extensiva es el único uso llevado a cabo sobre las tierras comunales en los altos páramos, que ha prevalecido desde tiempos pasados y está muy asociada con las comunidades autóctonas, quienes ejercen el derecho sobre las mismas.

El Derecho de Páramo funciona, dice la investigadora, “como cualquier propiedad privada pues sus dueños son conocidos y sus linderos también, con la sola diferencia que los linderos de los Derechos de Páramo son generales para un grupo de derechohabientes, es decir, no existen linderos particulares” (*op. cit.*, p. 45). Se pueden adquirir por venta pura y simple y son heredables *mortis causa*; por lo general, son traspasados entre padres e hijos o entre miembros de una misma familia. En tal sentido, Bello (1997) conceptualiza el Derecho de Páramo como:

Una tenencia de tipo comunal, cuya autoridad es ejercida por un grupo de campesinos, sobre una porción de tierra denominado Páramo Comunal, y donde el uso más frecuente es el de la ganadería extensiva, son negociables y su origen se remonta a la época colonial. (p. 47)

Se entiende que los derechos de propiedad y uso son ejercidos por un grupo de familias campesinas que conforman una comunidad. La investigadora muestra preocupación por el manejo y reversión hacia formas agrarias más eficientes, que

podrían llevarse a cabo y que en todo caso deberían contemplar la no desintegración de estas sociedades rurales. Además, los ambientes parameros conforman paisajes únicos, poseen recursos naturales de gran belleza y fragilidad “que soportan un solo uso como es el de la ganadería extensiva” (*op. cit.*, p. 57), lo cual le confiere una importancia económica para las poblaciones que la realizan. La investigadora concluye que es necesario preservar esta forma de tenencia colectiva pues los sujetos beneficiarios de la misma son los propietarios tradicionales, quienes guardan un arraigo histórico con dicha forma de tenencia cuyo uso no está reñido con la conservación de los recursos naturales del páramo y en consecuencia, los derechos deben continuar protegidos por la ley civil y la legislación agraria.

La tenencia denominada Derecho de Páramo, interesa para la presente investigación por ser una tenencia colectiva, en la cual grupos de campesinos ejercen el dominio sobre la tierra usándola y usufructuándola para el desarrollo de la actividad ganadera, evidenciando el uso colectivo de la tierra en zonas de raigambre indígena como una práctica común y consuetudinaria. El legislador agrario debería tener en consideración las formas de tenencia propias de cada región al igual que se tiene en cuenta la vocación natural de las tierras.

Se opina que el Derecho de Páramo como tenencia colectiva integradora del vínculo comunal está en perfecta armonía con los principios de solidaridad e igualdad que fundamentan la propiedad agraria *sui generis*, que crea la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario; amparado por el derecho de permanencia contenido en el artículo 17 de la Ley, aunque en el caso particular del “Derecho de Páramo” la enajenación es posible entre los miembros de la comunidad.

Bastidas (1996) presenta una investigación, desde una dimensión etnohistórica, sobre las comunidades campesinas de la Cordillera de Mérida, para optar al título de Magister Scientiarum en Antropología, Mención Antropología Social de la Universidad del Zulia, denominada *Uso y Tenencia de la Tierra en la Actualidad. El Caso de los Antiguos Resguardos Indígenas de Mérida*, en la que plantea, entre

otros, los objetivos de sistematizar la información sobre la problemática indígena durante la colonia y el siglo XIX en relación a la conservación de sus tierras en la Cordillera de Mérida, sobre la problemática de la tenencia de la tierra y el proceso de desalojo durante los siglos XIX y XX, y diagnosticar la actitud del campesino mestizo ante las políticas del Estado en relación a la tenencia de la tierra; bajo la hipótesis de que la problemática del uso y tenencia de la tierra ha estado presente en la Cordillera de Mérida desde la llegada de los españoles a la zona.

Las poblaciones objeto de estudio son diversas localidades de la Cordillera de Mérida, abarcando específicamente los caseríos de El Paramito en el Municipio Miranda, Horcaz, Quinanoques, El Anís y El Hato en el Municipio Sucre, en los que la mayoría de sus habitantes:

... se reconocen como descendientes de los indígenas que ocupaban estas zonas desde la época prehispánica o al menos desde la colonia... por otra parte, “El Paramito”, el “Llano de los Quinanoques”, “Horcaz”, “El Hato” y el “Llano del Anís” fueron antiguos resguardos indígenas... (op. cit., p.17)

El investigador analiza las innumerables quejas de los indígenas a los visitantes en la época colonial, en lo que se refiere a la cantidad y calidad de las tierras, pues en la mayoría de los casos se les daba las tierras más estériles y cuando se les asignaba tierras fértiles, eran insuficientes para la cantidad de familias aborígenes que debían sembrarlas; además, los encomenderos solían arrebatárselas. Las quejas, también se referían a los daños e invasiones de que eran objeto las tierras indígenas por los animales del encomendero. Los indígenas en la colonia se vieron obligados a mantener permanentes luchas para conservar sus resguardos, “unidades de tierra que fueron concedidas por el Rey a las comunidades indígenas por medio de títulos, para que éstas las usufructuaran colectivamente” (op. cit., p. 23). El vínculo de las comunidades indígenas con la tierra rebasa el concepto de propiedad y producción manejado por los españoles, la tierra no era solo el lugar de donde se obtenían algunos alimentos para la

subsistencia; sino que se trataba de dos elementos: "el territorio como identidad y la tierra factor económico" (*op. cit.*, p. 38)

Actualmente, los campesinos de la zona de estudio, descendientes de los indígenas que ocupaban esas tierras, conciben la propiedad del espacio en comunidad y han logrado mantener y tramitar a través de varias generaciones, esa visión. Al respecto, Bastidas (1996) cita el testimonio del representante de la mancomunidad de Timotes que dice: "porque allí nadie cerca, como es una mancomunidad, nadie tiene propiedad exclusiva entonces amarran el ganado, pa' que no se coma las hortalizas, luego cuando ya cosechan entonces largan el ganado pa'la parte alta de El Páramo..." (p. 88). Es así que la propiedad social de la tierra en El Páramo está caracterizada por el derecho de posesión comunal que los derechohabientes tienen sobre ella, la tierra se ha heredado de los bisabuelos o los abuelos, y de estos a los padres. La tierra se tramita como herencia, es cuidada y protegida, además es la única fuente de la que obtienen el precario sustento alimentario.

Bastidas (1996) refiere que las comunidades campesinas que estudia se encuentran dentro de los planteamientos del etnodesarrollo y autogestión, pues son ellos quienes quieren decidir cual es la mejor manera de solucionar sus problemas de tenencia de tierra, dado que han demostrado su capacidad para autoorganizarse, resolver sus problemas y mantener el equilibrio ecológico y no que les sean impuestas formulas desde fuera. Los problemas que han afrontado demuestra que están más capacitados para resolver sus problemas que el Estado, al respecto, ellos consideran que es el Estado el incapaz de aportar soluciones. El proceso autogestionario en las comunidades objeto de la investigación ha arrojado resultados positivos, indica el investigador. Ejemplo de ello, es la mancomunidad indígena de Timotes cuando se dio inicio a la construcción del sistema de riego, la construcción de la carretera, la electricidad y el planteamiento de construcción de la escuela a través de la autogestión de los comuneros de la "Reserva Indígena" de Timotes. Planteamientos autogestionarios plantean los comuneros de Horzac

según el testimonio de un de ellos: “Ahora nosotros pensamos hacer así: reunirnos todos e ir a una organización que nos acepte un crédito y nosotros mismos hacer el trabajo: Salen más ligero más barato, que esperar al gobierno” (*op. cit.*, p. 104).

Bastidas (1996) llega a las consideraciones finales de que la división y reparto de los resguardos indígenas, lejos de solucionar el problema de la tierra indígena, los intensificó, perdurando hasta nuestros días la lucha por tierra; a pesar de las leyes dictadas para tratar de resolver los problemas de uso y tenencia de la tierra; leyes condenadas al fracaso desde su nacimiento, por usar criterios poco indígenas para resolver los problemas de los indios. Recomienda “tomarse en cuenta las proposiciones y aportes de los entes involucrados en los problemas, pues de ellos deben partir las soluciones. Las políticas planificadoras deben ser frutos de trabajos mancomunados entre la población local, los investigadores y los planificadores” (p. 106). En relación a las políticas del Estado por conservar el ambiente, no se debe prohibir el acceso de la “gente de la comunidad a selvas, páramos, bosques o lagunas, sino hacer compatible el cuidado que tradicionalmente ha logrado el indígena y el campesino de la naturaleza, con el bienestar de sus habitantes...” (*op. cit.*, p. 107). En las comunidades estudiadas, particularmente la de El Paramito, las áreas naturales protegidas como el Parque Nacional La Culata:

... no tienen un por qué quedar aisladas de la gente, pues la tierra es tradicionalmente el recurso primordial para estas comunidades; no sólo por ser la base de su subsistencia, sino porque también les permite participar en la dinámica comercial del país, a través del usufructo de la tierra, sin alterar el equilibrio del ecosistema, (*Ibidem*)

El investigador recomienda que deben incentivarse los procesos autogestionarios y no imponer soluciones sin tener ningún tipo de conocimientos sobre la realidad de la comunidad en la que se van a aplicar. Esto vale tanto para las políticas tendientes a regular la cuestión agraria, como aquellas que se puedan destinar a la solución del problema legal-jurídico sobre la tenencia y uso de la tierra.

Bastidas (1996) fundamenta la importancia de su investigación en el “hecho de haber demostrado... el derecho ancestral que tienen los habitantes actuales sobre los antiguos resguardos indígenas de Mérida, y usufructuar y ocupar la tierra de sus antepasados.” (p. 180)

La investigación comentada, anterior a la Constitución de 1999, demanda la necesidad del reconocimiento por parte del Estado, del hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades campesinas, descendientes de los antiguos indígenas, el respeto a sus formas de vida, el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras y sus formas autogestionarias de producción y trabajo.

Al efecto, los artículos del 119 al 126 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagran derechos fundamentalmente de solidaridad de los pueblos indígenas; como el derecho de propiedad colectiva de las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, creándose un tipo de propiedad colectiva inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible, consagran el respeto a todos los valores socioculturales e históricos de los pueblos indígenas.

En tal sentido, la consagración legal del conuco como fuente de biodiversidad agraria, estaría en armonía con las practicas ancestrales de cultivo de los pueblos indígenas y el reconocimiento constitucional a su organización económica, usos y costumbres.

La investigación comentada, interesa para el análisis sobre el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por las semejanzas entre las formas de tenencia consagradas en la nueva legislación: la nueva propiedad agraria, la concepción colectiva del uso de la tierra y la manera de usufructuarla que tienen las comunidades campesinas de la Cordillera de Mérida. Así como la semejanza entre los procesos de autogestión de dichas comunidades con el objeto de la nueva legislación, en relación al desarrollo rural integral y sustentable.

Se considera que la legislación agraria podrá tener buenos resultados en estas regiones, siempre y cuando se siga respetando la propiedad privada colectiva que los campesinos tienen sobre sus tierras, pues si bien las usufructúan, tienen sobre ellas derecho de propiedad colectivo, es propiedad colectiva privada de esas comunidades, no son propiedad del Estado, por otro lado se pone de manifiesto que en el desarrollo de sus comunidades, por la labor autogestionaria de sus integrantes, debe estar presente y permitirse la iniciativa privada de los mismos. La investigación, sostiene la necesidad de que el legislador debe tener en cuenta la cosmovisión de las comunidades en las que se va a aplicar la ley, que si bien es general e igual para todos, en el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural está implícita las particularidades a las cuales hay que aplicar la legislación, que en materia de tenencia y uso de la tierra debe tenerse en cuenta.

Amplia investigación sobre la temática tratada, es el trabajo de ascenso para optar a la categoría de profesor agregado realizado por Abad (1991), *La Tenencia de la Tierra en los Llanos Occidentales. Antecedentes*. Universidad de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora, UNELLEZ. Investigación sobre la tenencia de la tierra en los Llanos Occidentales y la incidencia en ella de la Ley de Reforma Agraria, en la cual, el investigador trata de articular la región en un contexto estructural o de totalidad, en un estudio genético y dialéctico, partiendo del supuesto que los “patrones tecnológicos: modos particulares de combinarse tierra, trabajo, capital técnico y formas de organización, articulados al comercio internacional de la economía-mundo, son decisivos en la estructuración de la tenencia de la tierra” (*op. cit.*, p. 4). El reacondicionamiento económico y social operado en lo que se denominaría América, indica el investigador, “imponía una forma de propiedad privada particular, la propiedad indiana. La hacienda de cacao y de tabaco son determinantes en la propiedad de la tierra. En la región de los Llanos con la expresión característica del Hato Llanero”; es el momento de conformación del latifundio agropecuario (*op. cit.*, p. 5). La independencia y el periodo republicano fue el momento de máxima concentración de la tierra, en unas

regiones debido al café, en el Llano al ganado, y la disolución definitiva de las formas de propiedad comunal.

Se trata de una investigación que desde un punto de vista histórico, económico y social, examina la trayectoria de las propiedades del Estado, de las municipales, la propiedad privada española, la propiedad comunal indígena, propiedades de la Iglesia, ordenes religiosas y misiones; siguiendo un orden cronológico y la clasificación que al efecto hace Arcila (1968) en *El Régimen de la Propiedad Territorial en Hispanoamérica*. El investigador, examina el proceso de concentración de la tenencia de la tierra y conformación del latifundio, así como la fuerza de trabajo junto a las diferentes unidades de producción, destacando en los Llanos Occidentales el hato llanero.

Concluye, en relación a la propiedad privada española que “en España la naturaleza jurídica de la propiedad daba preferencia a la posesión y al uso inmediato de la tierra, sobre el derecho de propiedad. Al cesar el uso cesa el derecho a la propiedad” (Abad, 1991, p. 472).

En relación a la propiedad privada Indiana, concluye que se trata de una “propiedad no obtenida por derecho jurídico o contrato mercantil, sino efecto de despojo por la fuerza. Forma de propiedad que confiere al terrateniente el poder político local, al tiempo que lo convertía en un jefe militar efectivo” (*op. cit.*, p. 491), la fórmula jurídica de la composición regularizó la posesión privada de terrenos baldíos pertenecientes a los indígenas.

El hato como forma productiva, se caracterizó por la concentración de la propiedad de la tierra y del ganado, por parte del ganadero o criador. La apropiación de la mayor parte posible de tierra era esencial para un sistema de ganadería extensiva, que garantizara al propietario de la tierra la disponibilidad de pasto y abrevaderos para las reses y la apropiación de los orejanos destetados.

El investigador en comento, concluye que el hato llanero fue una forma de ocupación del territorio, en un principio, por medio del ganado, obra de los ganaderos de otras regiones que se trasladaron con sus rebaños.

Afirma que las guerras de Independencia y Federal no rompen la estructura de la tenencia de la tierra pero si inciden en el cambio de posesión, la redistribución del poder a raíz de las guerras incidirá en la estructura de la tenencia de la tierra. El proceso de concentración de la propiedad territorial, tanto por la compra de terrenos baldíos, como de resguardos indígenas o fincas privadas, se acentúa a mediados del siglo XIX, debido a las quiebras por las fluctuaciones de los productos en el mercado internacional: cueros y café. El capital financiero es decisivo en el proceso de concentración de la tenencia de la tierra, que cambia su vocación de agrícola a ganadera.

El investigador cuyo trabajo se comenta, vincula la concentración de la tierra y los cambios en los distintos tipos de propiedades, a los cambios de rubros en la producción para el mercado internacional, de forma que la producción se relaciona con la extensión de las propiedades y la concentración de la misma, así como las transferencias de propiedad. Este aspecto interesa para la presente investigación, por cuanto del análisis del régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se hace referencia al concepto de latifundio y los límites a la extensión, cuando en realidad la necesidad de mayor o menor número de hectáreas estará en función de los rubros a producir y de la necesidad del mayor o menor volumen de productos. Deberá ser entonces la producción y la necesidad de producir cada vez más alimentos en función del aumento de la población, el factor que determine la extensión de las parcelas. En tal sentido, se aplaude la reforma del artículo 7 del Decreto N° 1.546, que elimina los límites a la extensión de tierra que se considerarían latifundio.

Sanabria (1981) en el trabajo de investigación para optar al título de Magister Scientiae en Derecho Agrario denominado *La Propiedad Agraria*, con el objeto de analizar los principios que rigen el concepto de propiedad agraria creado por la

Ley de Reforma Agraria de 1960, hace una revisión exegética del derecho de propiedad y los cambios sufridos a lo largo de la historia, resaltando la importancia de los aspectos de carácter social y su influencia en la propiedad agraria fundamentada en la función social y el interés público. La propiedad agraria, nacida de un acto administrativo unilateral por parte del Estado, es el derecho que tienen los adjudicatarios de disfrutar, usar y gozar de la tierra con las limitaciones y restricciones que la misma Ley impone, y previa autorización del Instituto Agrario Nacional, disponer de ella en cuanto a traspasos; limitada en relación a la facultad de disposición y destinada al uso agro-productivo, es una propiedad ejercida en función de la sociedad.

Lo que interesa para la presente investigación es la confirmación de que cumpliendo una función social y con limitaciones respecto a la facultad de disposición, la adjudicación de tierras durante la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1960, no dejó de ser y constituir un derecho de propiedad agraria. Situación que contrasta con la Legislación agraria vigente, pues la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, despoja a la propiedad agraria de la facultad de disposición convirtiéndola en un verdadero usufructo, lo que pareciera constituir un retroceso en relación a los derechos humanos y al principio de progresividad establecidos en la Constitución de 1999. De ahí la importancia de caracterizar a la nueva propiedad agraria con fundamento en los valores y principio, fines y propósitos legales, que no son otros que el cumplimiento de una función social agroproductiva y alimentaria.

Bajo el nuevo marco legal, adquiere mayor significación el concepto que Sanabria (1981) refiere de Gómez, para quien “la propiedad agraria es el derecho a usufructuar la tierra en tanto se cumpla con la función social” (p. 21), pues el derecho de usufructo, no solo no es contrario a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, sino que la nueva propiedad agraria *sui géneris*, es en realidad un derecho de usufructo legal: el derecho real de usar y gozar temporalmente de las

cosas cuya propiedad pertenece a otro, en este caso al Estado, vía Instituto Nacional de Tierras.

Parada (1988) en el trabajo de investigación presentado para optar al título de Magister Scientiae en Derecho Agrario, denominado *La Posesión Agraria en el Derecho Venezolano*, con el objetivo de examinar el alcance y la protección que brinda el Derecho Agrario a la posesión, tanto mediante la ley sustantiva como procedimental, hace un amplio análisis de la posesión agraria en el Derecho venezolano estableciendo las diferencias entre la posesión civil y otras figuras, como la ocupación y las tenencias precarias agrarias. A fin de medir el alcance de la posesión agraria como derecho protector de los productores agropecuarios conforme al principio de que la tierra es de quien la trabaja, cuestiona al legislador agrario de 1960, en la medida que regula la figura de la ocupación y tenencias precarias, otorgando protección específica en esos casos mediante el derecho de permanencia con la posibilidad de adjudicación a los ocupantes y tenedores precarios, en desmedro de la posesión, figura a la que el legislador agrario no presta la adecuada atención en opinión del investigador, quien cree que debería legalmente tratarse a la posesión agraria de forma especial, por el contenido económico y la fundamentación en la función social que debe cumplir la propiedad de la tierra, siendo la posesión un medio de adquirir la propiedad. El investigador propone una reforma legal, a fin de que la posesión agraria especialmente normada en la legislación agraria, protegiera y amparara a todos los productores, pequeños y medianos, incluidos los grandes productores, incluso los agroindustriales.

... la posesión debe ir más allá... debe extenderse no solo a esos sujetos beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria, pequeños y medianos productores, sino que debe abarcar a todo aquel que de una u otra forma se dedica a la actividad agropecuaria del país, tal como serían los empresarios agrícolas, los dueños de hatos de ganado e incluso la agroindustria,... para estos empresarios, ganaderos y agroindustriales que sean poseedores de tierras ajenas podrían acceder a la propiedad de las mismas a título oneroso y protegerse de acciones judiciales agrarias que menoscaben su actividad

agropecuaria, dándoles protección a sus bienes para evitar su desmejoramiento, ruina o destrucción, tal como lo ha previsto el legislador procesal agrario... (*op. cit.*, p. 122)

El poseedor agrario tiene derecho a acceder a la propiedad de la tierra que trabaja cualquiera sea su condición de productor agropecuario, grande, pequeño o mediano, basta que el productor detente la tierra, la explote directa y eficientemente en forma permanente mediante una explotación económicamente productiva a través de actos posesorios agrarios cumpliendo con la función social para acceder a la propiedad de la tierra agraria.

Postura interesante, por cuanto el principio de función social de la propiedad esta vertebrado por la explotación eficiente de la tierra y el aprovechamiento apreciable, interesando la producción. Es en este punto que la investigación en comento interesa al presente análisis, pues el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) en la Exposición de Motivos indica que “en el caso de las tierras con vocación agraria, su uso, goce y disposición están sujetas al efectivo cumplimiento de su función social, que viene a ser la *productividad agraria*”. Luego la Ley debería proteger a quien produzca independientemente de su condición de propietario o poseedor, grande, pequeño o mediano. Por otra parte, la nueva propiedad agraria por la cual el campesino tiene el derecho a usar, gozar y percibir los frutos de la tierra, constituye posesión legítima transferida mediante el título de adjudicación permanente. De conformidad con el nuevo régimen legal, la propiedad agraria es una propiedad posesiva.

Otra investigación relacionada con el régimen de tenencia de la tierra, es la realizada por Vilera (1985), *La Propiedad Agraria en Venezuela (con referencias específicas a la Región Judicial Agraria Barinas-Portuguesa)*. Investigación realizada desde una perspectiva jurídica y sociológica, por lo que se trata de un estudio en torno a la naturaleza jurídica de la propiedad agraria, su ubicación en el sistema jurídico venezolano y su aplicabilidad y funcionamiento en los espacios rurales reformados. La investigación persigue el propósito de estudiar la propiedad

agraria en Venezuela en el marco de la dualidad de la norma y la realidad, e indagar a su vez la racionalidad de esa dualidad.

La promulgación de la Ley de Reforma Agraria, dice el investigador, consolida en el sistema legal venezolano una forma de apropiación del suelo que se conoce como Propiedad Agraria, que tiene por objeto regular la apropiación de las tierras que se incorporan al proceso agroreformista, forma de apropiación territorial con elementos distintos de la Propiedad Civil.

Como resultado de la investigación, se estableció la presencia de dos regímenes jurídicos perfectamente diferenciados en materia de apropiación de espacios rurales. “El primer régimen se fundamenta en el Derecho Civil y de allí que hablemos de propiedad Rural Civil o, simplificando, Propiedad Civil” (*op. cit.*, p. 94); régimen que tiene por objeto los espacio rurales no reformados, se caracteriza por estar fundamentado en un justo título y regirse por el principio de la autonomía de la voluntad; de donde se desprende la libre circulación en el mercado, la posibilidades de sucesiones e ilimitadas particiones, sobre todo en sede sucesoral, además de ser objeto de transacciones y gravámenes. Con la Ley de Reforma Agraria, se impuso al propietario civil la obligación de realizar un trabajo efectivo y personal sobre la tierra que posee. Sin embargo, esta limitación no permite concluir que la propiedad civil se fundamenta en la posesión activa y que en caso contrario, el derecho se pierde. A lo sumo el propietario puede verse librado del objeto, pero no de su derecho, pues de ser expropiado, si las tierras son necesarias para la dotación, mediante juicio contradictorio de expropiación, y si prueba la titularidad legalmente exigida, se hará acreedor del precio de inmueble. Por lo que concluye que la propiedad civil se continúa fundamentando en un justo título y no en la posesión activa.

El otro régimen de apropiación de los espacios rurales está orientado por el Derecho Agrario que implementó una concepción de la propiedad opuesta a la anterior y es lo que en el trabajo denominamos Propiedad Agraria... la propiedad que se puede ejercer sobre estos espacios se

separa de manera notoria del régimen voluntarista, pues todo lo relativo a la reforma agraria se considera de utilidad pública. (*op. cit.*, pp. 95-96)

El titular del derecho de Propiedad Agraria está sometido a un conjunto de restricciones o limitaciones en materia de enajenación, arrendamiento y uso de la parcela; en materia de partición, ya sea por acto *intervivos* o por vía de sucesión, pues no está permitida la división de la parcela. “Pero lo que definitivamente particulariza a la Propiedad Agraria en su sustrato o legitimación: el propietario agrario esta obligado a ejercer sobre la tierra una posesión efectiva, pues esa es la fundamentación de su derecho” (*op. cit.*, p.96)

Por otra parte, el investigador, determinó la imposibilidad de aplicar las normas relacionadas con la Propiedad Agraria, por que éstas no son coherentes con la racionalidad del sistema social en su conjunto. La Ley contempla mecanismos a través de los cuales el Estado mediante el Instituto Agrario Nacional, como órgano ejecutor, debía convertir en propietario agrario a todos aquellos sujetos que trabajaran la tierra en condiciones precarias o que poseyeran tierra en cantidades insuficientes. Sin embargo en los 25 años de reforma y la implementación de Programas relacionados con la tenencia de la tierra, Adjudicación, Regularización y Prenda Agraria, no se logro de manera significativa la conversión del productor-poseedor precario en productor-propietario. Esto debido a que se creo una división entre adjudicación provisional que sólo reconoce la posesión pero no confieren propiedad, y la adjudicación definitiva. Igualmente, el Programa de Regularización priorizó las regularizaciones provisionales en desmedro de las regularizaciones definitivas. Y la Autorización del Instituto Agrario Nacional para la constitución de Prenda Agraria, sólo significo el reconocimiento y mantenimiento de una tenencia precaria por parte de quien trabajaba la tierra. Por otra parte, dice el investigador, los productores que han llegado a convertirse en propietarios continúan comportándose frente a la tierra como un objeto que les es ajeno y continúan viendo al Instituto Agrario Nacional como el verdadero propietario.

Son esos aspectos los que interesan al presente análisis, pues permiten establecer comparaciones entre las normas derogadas y las vigentes a fin de examinar el régimen de tenencia consagrado en la nueva legislación. Si la Propiedad Agraria nacida de la Ley de Reforma Agraria, ya tenía elementos distintos a la propiedad civil, más distinta es la creada mediante el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 y su reforma, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, tan distinta que la nueva propiedad agraria carece de la facultad de disposición con lo cual jurídicamente no es propiedad sino usufructo, como lo confirma la legislación vigente. Al efecto, en la Exposición de Motivos, se advierte que se trata “de un derecho de propiedad *sui generis*, no encuadrable dentro de las clásicas categorías del Derecho Civil”. Y en relación a la propiedad privada existente antes de la entrada en vigencia del nuevo instrumento legal, queda sometida a limitaciones que ejercen sobre ella una mayor presión que afecta el principio de la voluntad y la iniciativa privada del propietario, pues no sólo debe cumplir una función social agroalimentaria, mantener niveles óptimos de productividad, sino que también debe cultivar los rubros que determinen los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional.

Sanz (2004) presentó un trabajo de investigación para optar al Título de Licenciada en Historia en la Universidad de los Andes, denominado *Trayectoria Histórico-Jurídica de la Tenencia de la Tierra en Venezuela desde el Proceso de Conquista hasta la Reforma Agraria de 1960*. Con los objetivos de analizar los fundamentos histórico-jurídicos que sustentan el sistema de tenencia de la tierra y la conformación de la propiedad territorial; constatar los cambios que han transformado el sistema de tenencia de la tierra desde la Conquista hasta la Ley de Reforma Agraria de 1960, y caracterizar el sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra creado por la Ley de Reforma Agraria de 1960 para sustituir el sistema latifundista; analizó los fundamentos jurídicos para la toma de posesión y apropiación de las tierras descubiertas, las vías y formas de apropiación territorial, así como la formación de la gran propiedad latifundista en la época colonial. También, analizó las transferencias de propiedad durante el

proceso de Independencia y la Guerra Federal hasta la época post-gomecista, momento en que tienen lugar las primeras disposiciones agro-reformistas; para luego abordar el estudio de la Reforma Agraria de mediados del siglo XX como proceso histórico-social de trascendencia universal y medio para transformar las estructuras agrarias. Finalmente, la investigadora, analiza el sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra consagrado en la Ley de Reforma Agraria venezolana como medio para sustituir el sistema latifundista.

La investigadora concluye que el sistema latifundista de tenencia de la tierra de Venezuela, originado en la Colonia y fortalecido durante la República, no se transformó jurídicamente sino hasta el proceso de reforma agraria, concretamente con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1960, cuyo principal objeto fue transformar la estructura agraria del país, sustituyendo el sistema latifundista por un sistema justo de propiedad tenencia y explotación de la tierra, mediante la consagración del principio de función social y la creación de una nueva propiedad, la propiedad agraria. La investigación comentada viene a fundamentar los antecedentes histórico-legales de la presente investigación.

2.2. Antecedentes Histórico-Legales.

Los hechos y el Derecho son testigos de los conflictos por la posesión y dominio de la tierra en Venezuela desde épocas tan tempranas como el descubrimiento, conquista y colonización; pues los pueblos indígenas que habitaban estas tierras no conocían el concepto de apropiación privada de la tierra, sino el uso comunal; por ello es necesario hacer referencia a los antecedentes histórico-legales del régimen de tenencia de la tierra y del proceso de formación de la propiedad territorial.

La Corona española buscó fundamentar con justos títulos la toma de posesión y apropiación de las tierras descubiertas, mediante el reconocimiento de principios

jurídicos generales en los cuales sustentan sus pretensiones, solicitando bulas al Papa, suprema autoridad a la cual el Derecho Público de la Edad Media reconocía el poder de conceder tierras no poseídas aún por ningún príncipe cristiano, para legitimar la conquista, apropiación y colonización de las tierras de América. Por gracia del derecho derivado de la adjudicación papal y el derecho de conquista, los Reyes Católicos se subrogaron el dominio absoluto de las tierras descubiertas, recayendo en la Corona la facultad de conceder la posesión de dichas tierras a individuos y colectividades. Al respecto, Duque (1971) dice que “sólo por un acto gracioso de la Corona se podía obtener la propiedad de un pedazo de terreno en el Continente descubierto y colonizado por España” (p.13), actos que se reducían a simples adjudicaciones de tierras a villas, comunidades o a personas naturales.

La propiedad de la tierra dimanaba en Indias de una manera inmediata o mediata de una concesión real: por medio del Repartimiento y en virtud de la Real Cédula de gracia o merced, instituciones que según Ots (1941) constituyeron "el título originario para adquirir en las Indias la propiedad de la tierra" (p. 35).

La adjudicación de las tierras vía repartimiento o merced real no otorgaba el dominio absoluto de las mismas; el adjudicatario tenía la obligación de tomar posesión de las tierras asignadas, sembrar, criar, construir vivienda y establecer residencia por cuatro, cinco u ocho años, a perjuicio de que la adjudicación le fuera revocada. Si bien, la tierra se concedía libre y enajenable, sólo después de residir durante el tiempo establecido se adquiría la plena propiedad de las tierras adjudicadas y podían venderse. Por ello, las mercedes reales fundamentan jurídicamente la posesión de la tierra con carácter privado, siendo la posesión efectiva la vía de acceso a la propiedad privada de la tierra. Brito (1983) dice que “fueron las mercedes las que aportaron las bases jurídicas, en el sentido de 'Jus utendi et abutendi', para la formación de la propiedad territorial en las colonias hispanoamericanas” (p. 127), pues honrados todos los requisitos, el adjudicatario adquiría el derecho a disponer de la tierra de manera absoluta y en consecuencia, poderla enajenar.

El dominio derivado de los repartimientos y mercedes no era a perpetuidad; la Corona se reservaba el dominio absoluto de las tierras de Indias, lo que otorgaba era una concesión de uso y posesión que se revocaba si el beneficiario que detentaba la posesión de la tierra no residía en ella y la explotaba económicamente. De manera que la doctrina jurídica promulgada por el Estado español, en lo que a la propiedad de la tierra se refiere, según Duque (1971) “estuvo inspirada en el principio de que la propiedad privada de la tierra en las Indias debía cumplir una función social” (p. 132). Principio fundamental de la Reforma Agraria, y se puede afirmar que también del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, pues de conformidad con la Exposición de Motivos y el artículo 2, numeral 5, las tierras de vocación agraria quedan sujetas al efectivo cumplimiento de la función social, que viene a ser la productividad agraria y la seguridad agroalimentaria de la Nación.

También se estableció que las adjudicaciones se otorgaran a personas aptas para el trabajo agrícola, cuidando de no conceder a una persona más tierra de las que pudiera trabajar. Por ello, la concesión de mercedes de tierras debían adjudicarse en extensiones correspondientes a peonías y caballerías de tierras de labranza o pastoreo que los beneficiarios pudieran explotar directamente; las grandes extensiones de tierras adjudicadas a los conquistadores fueron fenómenos transitorios, pues la Corona recompensó sus méritos moderadamente para evitar que se formara una poderosa clase terrateniente y absentista, al tiempo que las autoridades coloniales favorecían la pequeña y mediana posesión territorial, impidiendo la acumulación de tierra con carácter de propiedad privada.

Sin embargo, la usurpación de tierras fue una práctica común entre quienes ostentaron el poder político y económico, acaparando por esta vía grandes extensiones de tierras. Para 1578, la Corona ordenó que las tierras realengas que se poseyeran sin justos títulos, por haber sido usurpadas, se restituyeran al patrimonio de las ciudades. Luego, intereses económicos y fiscales obligaron al Estado metropolitano en 1591, mediante Real Cédula, a recurrir a las

composiciones de tierras como vía para legitimar las propiedades rurales obtenidas fraudulentamente, exigiendo a los propietarios la exhibición de los títulos que amparasen su posesión. Si se estimaban suficientes, el dominio era respetado, de lo contrario se conminaba al pago de una suma de dinero acorde con el valor de la tierra o se exigía la restitución de la misma al patrimonio de la Corona.

En 1631 la Corona ordenó que las tierras no legitimadas mediante composición fueran vendidas en pública subasta, poniéndose en venta extensas superficies que fueron adquiridas por personas no aptas para el trabajo agrícola, conformándose los latifundios. Fue así como, las adquisiciones ilícitas adquirieron título legal y el latifundio entró a formar parte del sistema de propiedad constituido; a cambio de una cantidad de dinero los hacendados recibieron títulos definitivos, no sólo sobre tierras, sino también sobre fuentes de agua, bosques y pastizales. Posteriormente, en 1784 el método de la composición fue sustituido por los remates, ejecutados a petición del interesado en legalizar la posesión de hecho.

En 1754 mediante Real Cédula se ordenó que la Audiencia conociese de los pleitos sobre propiedad de tierras, y que todos los propietarios presentasen sus títulos de posesión. Si habían sido concedidos por los Gobernadores, quedaban refrendados siempre que el poseedor no hubiere pasado los límites de la concesión; pero en el caso de no presentar los títulos, quedaba la tierra revertida a la Corona, y si había exceso en los linderos, refiere Gil (1954, p. 130) el poseedor estaba obligado a comprar al rey a un precio moderado lo que resultaba excedido, a perjuicio de perderlo con los frutos y mejoras que tuviese.

En Venezuela, el proceso de conquista del territorio favoreció la apropiación privada de la tierra con carácter absoluto. A lo largo del proceso histórico de conquista y colonización se fue conformando el régimen latifundista y también tuvieron lugar los primeros intentos de reforma agraria. Durante el reinado de Felipe V, su intendente y secretario Campillo, en su obra *Nuevo sistema de gobierno* publicada en 1743, citada por Konetzke (1979, p. 47), reclamó una nueva

distribución de la tierra en América con vistas a una mejor explotación; aflorando el principio de que la tierra debe pertenecer a quien la trabaja. El Estado debía recuperar los predios sin cultivar de los latifundios y emplearlos con la finalidad de colonización. La reforma no tuvo grandes alcances, mientras que la estructura de tenencia de la tierra adquirió caracteres latifundistas.

La burocracia del absolutismo ilustrado intentó por varios medios iniciar reformas agrarias y fue con fundamento en la Real Orden del año 1777, cuando el fiscal de la Audiencia del Nuevo Reino de Granada, presentó un proyecto según el cual se debía incitar a los propietarios de tierras incultas a que las explotaran o a que las vendieran o arrendaran para su cultivo; sin embargo, un juez de la misma Audiencia, sostuvo que la propiedad privada no conocía límites y que nadie podía ser obligado a vender o arrendar su propiedad legalmente adquirida. La Audiencia se adhirió a este último principio jurídico y por tanto, rechazó el proyecto de reforma.

Al sistema de tenencia de la tierra que la Corona española implantó, fundamentado en el uso y posesión, se fue imponiendo el concepto absoluto de propiedad privada que, tras la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se asumió como principio fundamental de la sociedad burguesa y se consagró en las constituciones de las Repúblicas de América, entre ellas Venezuela.

Durante el proceso de Independencia, iniciado el 19 de abril de 1810, la estructura agraria heredada de la Colonia fundamentada en la gran propiedad: hacienda, hato o plantación, según se dedicara a la agricultura o la cría, no sufrió mayores transformaciones, pues los cambios políticos operados no repercutieron en la estructura de la tenencia de la tierra, sólo cambiaron los dueños.

Como consecuencia del movimiento de Independencia pasaron a la administración del Estado muchas propiedades de españoles y criollos realistas, mediante el Decreto sobre Confiscación y Secuestro de Bienes, promulgado por el

Libertador en la Antigua Guayana el 3 de septiembre de 1817. Dicho decreto fue el fundamento legal del traspaso, mediante el secuestro y confiscación de las propiedades territoriales privadas de peninsulares y criollos realistas, y las tierras públicas del gobierno español denominadas realengas, a la naciente República.

El traspaso aceleró el proceso de concentración de la propiedad territorial en manos de particulares, principalmente los jefes militares quienes obtuvieron las tierras confiscadas como recompensa y pago por sus sueldos atrasados; como lo estableció el Libertador el 10 de octubre de 1817, en la Ley sobre la Repartición de Bienes Nacionales entre los Militares de todas clases de la República de Venezuela, donde se estableció que el primer deber del Gobierno era recompensar los servicios de los virtuosos defensores de la República con todos los bienes raíces e inmuebles que se habían secuestrado y confiscado y que serían repartidos y adjudicados a los generales, jefes, oficiales y soldados de la República, y siendo los grados obtenidos en la campaña una prueba de sus servicios, la repartición de las propiedades se haría con arreglo a ellos. Esta fue la primera adjudicación de tierras en la Venezuela Independiente que propendió a una nivelación de las clases sociales atendiendo al rango militar.

La Ley de 1817 fue reformada el 6 de enero de 1820, por la Ley sobre Repartición de Bienes Nacionales entre los Servidores de la Patria, citada por Casanova (1963, pp. 61-62), que en vez de reglamentar la parcelación de las tierras, ordenaba el pago de las asignaciones "en vales del Tesoro Público" emitidos al portador, lo que facilitó que los soldados, sin otro bien que los vales adjudicados, los vendieran principalmente a los jefes militares, quienes encontraron en ellos la fuente de acumulación de las tierras, sirviendo para afirmar, estabilizar y reconstruir la gran propiedad territorial.

La Ley de 28 de septiembre de 1821, sobre asignaciones de bienes nacionales a los que sirvieron a la República desde el año 6º hasta el 9º, confirmó los haberes militares al ratificar las asignaciones contempladas en las leyes anteriores y

destinó al pago de los mismos no sólo las tierras confiscadas de apropiación privada, sino también las tierras de la Nación: los baldíos.

Del análisis que de este proceso de adjudicación hace Soto (1978, p. 33), resulta que la tierra adjudicada fue adquirida por 25 personas, seis de ellas adquirieron el 49,12% de la extensión adjudicada por concepto de haberes militares, favoreciendo a los militares de alta graduación.

Después de la Independencia el Estado venezolano se subrogó la titularidad de las tierras realengas denominándolas tierras baldías, siendo consideradas como tales las tierras no adquiridas legítimamente por nadie, quedando sometidas al régimen establecido en la Ley de 11 de Octubre de 1821 sobre enajenación de tierras baldías y creación de oficinas de agrimensura, que considerando como “uno de sus primeros deberes fomentar la agricultura” y que el producto de la enajenación de tierras baldías era necesario para cubrir los gastos a que estaban sujetas las rentas públicas, decretó la enajenación de las tierras que no hubiesen sido concedidas a persona alguna, o que habiéndolo sido por composición, hubieran vuelto al dominio de la República, siendo preferidos en la venta a los que estuvieran en posesión de las tierras baldías con casa y labranzas.

Durante la presidencia de José Tadeo Monagas se aprobó el Decreto Ley de 10 de abril de 1848 sobre averiguación de tierras baldías, su deslinde, mensura, justiprecio y enajenación; en cuyo considerando 2º se indicaba: “Que es de atenderse el clamor de los venezolanos que aspiran á obtener porciones de dichas tierras para establecimientos de agricultura y cría”; a tal fin prevé la venta mediante subasta pública, y la composición para los propietarios que por inexactitud de las mensuras poseyeran mayor porción de la que se les vendió o adjudicó. También estableció que los arrendatarios de tierras baldías, o que sin serlo tuvieran algún establecimiento podrían hacerse propietarios solicitando su compra sin que mediara el requisito de la subasta. Pero la ley sólo benefició de forma marginal a los campesinos y no tuvo efecto alguno en la estructura básica de la tenencia de la tierra, pues no limitó la extensión que podía ser adquirida por

un individuo y en vez de aumentar las posesiones de los pobres, favoreció la concentración de la propiedad territorial en manos de unos pocos que tenían dinero con que adquirirlas.

Estas dos primeras leyes sobre tierras baldías, no respondieron al clamor de los venezolanos que aspiraban a obtener una porción de tierra, y sin entrar en detalles, no podemos dejar de mencionar el hecho histórico de la Guerra Federal de hondo contenido social y agrario representado por Ezequiel Zamora. Al respecto, Casanova (1967) dijo que “la República fracasó en dos momentos cruciales en sus propósitos de radicar a los trabajadores rurales en tierra propia” (p. 69). Tanto en 1830 como en 1864, y a pesar de las guerras, la composición agraria continuó inmutable; la tierra en manos de unos cuantos propietarios más rentistas que productores y los campesinos sembrando tierras ajenas y aislados en el conuco. “La Guerra Federal fue el último esfuerzo cumplido en el siglo XIX para remover la estructura básica del país” (*op. cit.*, p. 70), comenta el mencionado autor.

Lo que sí tuvo lugar al término de la Guerra Federal, fue la adjudicación de tierras baldías a los militares triunfantes en pago de haberes militares; a tal fin, la Ley de Crédito Público hipotecó dichas tierras. De conformidad con la misma, Antonio Guzmán Blanco, emitió el Decreto de 30 de Junio de 1865 sobre Tierras Baldías, en el cual se definió lo que son las tierras baldías.

Otra Ley de Tierras Baldías promulgada en 1882, implementó la venta de las tierras mediante adjudicación en vez de subasta y otorgo preferencia a los ocupantes con algún desarrollo, estableció la reversión de las tierras a la Nación si no se trabajaban, pues las tierras baldías se empezaron a valorar en función del desarrollo rural.

En relación a la tierras de las comunidades indígenas, la Ley sobre Reducción, Civilización y Resguardo de los Indígenas de 1884 dispuso que, si bien los indígenas continuaban siendo dueños de los resguardos, en el plazo de dos años

debían proceder a dividirlos, so pena de convertirse *ipso facto* en tierras baldías. Mientras que la Ley sobre Resguardos de Indígenas de 1885, dispuso la división de las tierras de los resguardos indígenas para ser distribuida como propiedad privada; pero el indígena no estaba acostumbrado a explotar individualmente la tierra y la abandonó o vendió. Estas disposiciones fueron ratificadas por la Ley de Resguardos Indígenas del 7 de abril de 1904 que dispuso la adjudicación individual a los poseedores de terrenos que aún se conservaran en comunidad, extinguiendo los resguardos indígenas.

Nuevas leyes sobre tierras baldías se promulgaron en los años de 1896, 1900 y 1904, cuando por primera vez una Ley ordenó la ejecución del Catastro e introdujo la figura del arrendamiento de tierras baldías y la transferencia gratuita a ocupantes con menos de 5 hectáreas. Diferentes leyes se fueron sucediendo en los años de 1909, 1910, 1911, 1912, 1915, 1918, 1919, 1924, 1925, 1931; hasta la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, vigente hoy en día, que remite a quienes con cualidad de propietarios puedan probar una cadena titulativa desde fecha anterior a la Ley del 10 de abril de 1848, para tener certeza jurídica de su propiedad.

El año de 1936 dio inicio a importantes cambios políticos, sociales y jurídicos que la sociedad venezolana venía reclamando. Se reformó la Constitución que reguló y reconoció los derechos políticos y sociales y conllevó a la promulgación de una serie de leyes progresistas. Por primera vez, la Constitución de 1936, estableció un principio de reforma agraria al disponer que:

La Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural y podrá, mediante los trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no explotadas de dominio privado, para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley. (Art. 32, segundo aparte del ordinal 2º)

Esta constitución garantizó la inviolabilidad de la propiedad, imponiendo la obligación a los propietarios de observar las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas.

Se promulgó la Ley de Inmigración y Colonización de 1936, que declaraba de utilidad pública la colonización en Venezuela, consagrando el derecho de toda persona de oficio agricultor o criador que quisiera establecerse en una colonia, a que se le entregara una parcela para su cultivo bajo promesa de cultivarla o mantenerla ocupada con suficiente ganado. En este mismo año se fundó el Instituto de Inmigración y Colonización (ITIC) como órgano especializado para repoblar el país y dar impulso a la actividad agropecuaria.

En 1937 se realizó el primer Censo Agropecuario que permitió mayor conocimiento sobre la situación de la propiedad territorial agraria, poniéndose de manifiesto el carácter latifundista del régimen de tenencia de la tierra, la concentración de la misma en manos de un escaso número de propietarios, el carácter servil de las relaciones de producción y las condiciones de vida del sector campesino venezolano sometido a régimen de servidumbre. Los campesinos: aparceros, medieros, arrendatarios, pisatarios, colonos y peones, eran tributarios de tierra ajena; el terrateniente absentista percibía la renta de sus inquilinos y administraba su propiedad por interposición de mayordomos y caporales. Esta situación se corroboró con los datos que arrojó el Censo de 1941 analizados por Dreyer (1978, p. 85).

La propiedad latifundista y las relaciones de producción que genera, debía ser sustituida por una nueva estructura basada en la pequeña y mediana propiedad; la solución estaba en la redistribución de la tierra y con ella la destrucción de la estructura latifundista. A tal efecto, en 1944, el Gobierno Nacional a cargo del general Isaías Medina Angarita, nombro una Comisión Preparatoria de la Reforma Agraria con el fin de realizar un estudio económico social que sirviera de base para la elaboración de un anteproyecto de Ley que contemplara conceder el derecho a los campesinos a ser dotados de tierras en sus lugares de asiento. El

anteproyecto cristalizó en la primera Ley Agraria promulgada el 13 de septiembre de 1945 que tenía como propósito:

... la transformación de la estructura agraria del país mediante la adecuada incorporación del campesino al proceso de la producción nacional, el fomento de la producción agropecuaria, la distribución equitativa de la tierra, la mejor organización y extensión del crédito agrícola y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina. (Art. 1. Subrayado añadido)

A tal fin, el artículo 2 consagra y legitima el derecho de todo individuo o grupo de población apto para trabajos agrícolas o pecuarios, que carezcan de tierra, a que se les dote de tierras económicamente explotables, previa solicitud al Instituto Agrario Nacional.

Esta fue la primera Ley Agraria promulgada en Venezuela, que no llegó a aplicarse, como tampoco la segunda Ley Agraria promulgada por Rómulo Gallegos el 18 de octubre de 1948, debido a los acontecimientos políticos y cambios de gobierno. Pero estas dos Leyes Agrarias junto con el Estatuto Agrario del 28 de junio de 1949, con el mismo propósito de transformar la estructura agraria del país, son los antecedentes legales y fuentes formales de la Ley de Reforma Agraria de 1960. Contienen las primeras normas de Derecho Agrario moderno, pues según Palma (1954) surgen cuando aún, desde el punto de vista jurídico no podía sostenerse que la propiedad rural en Venezuela fuera una institución distinta a la propiedad del derecho común. Sin embargo, la propiedad de los fundos rústicos ya estaba determinada por preceptos constitucionales referidos a los problemas del agro; las previsiones legislativas iban dirigidas a transformar la economía rural mediante una planificada política agraria, lo que ya era una diferencia con el concepto genérico y absoluto del derecho de propiedad. Se empezaba a auspiciar la pequeña y mediana propiedad rural junto al propósito de impulsar la reforma agraria dirigida a luchar contra el latifundio, calificado como una “forma de empresa agrícola defectuosa caracterizada por un notorio desequilibrio entre los factores productivos” (*op. cit.*, p. 410).

Un cambio jurídico fundamental fue el establecido en el artículo 69 de la Constitución de 1947, que impuso al Estado la obligación de afrontar y resolver el problema agrario, mediante una acción planificada y sistemática orientada a transformar la estructura agraria del país para racionalizar la explotación agropecuaria con miras a la emancipación económico-social de la población campesina, constituyéndose en fuente normativa primaria del derecho de dotación de tierras.

Siguiendo la tendencia de los cambios que se venían gestando desde principios del siglo XX, impulsados por la Revolución Mexicana y Rusa en torno a las reformas necesarias en materia agraria; por primera vez en Venezuela, la Constitución de 1947 en el artículo 65 consagró el derecho de propiedad en "virtud de su función social", pilar fundamental de la reforma agraria, en virtud del cual, se garantizó y relativizó la propiedad privada de la tierra, y aunque por razones políticas que conllevaron al golpe de estado del 1948, esta constitución no tuvo ninguna eficacia real, la Constitución de 1961 lo ratificó en el artículo 99.

La Ley de Reforma Agraria promulgada el 5 de marzo de 1960, producto del consenso de las fuerzas vivas del país después de la instauración del régimen democrático, retomó los objetivos de los instrumentos legales que la antecedieron y propuso la transformación de la estructura agraria del país; previendo sustituir el sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, a fin de que la tierra constituyera para el hombre que la trabajaba, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad. Para el logro de este fin, la Ley garantizaba el derecho de todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios, que carecieran de tierras o las poseyeran en cantidades insuficientes a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en los lugares de trabajo o habitación, al tiempo que garantizaba el derecho a los agricultores de permanecer en la tierra que estuvieren cultivando.

Esta Ley afectó todas las tierras públicas a los fines de la reforma agraria y relativizó el derecho de propiedad privada de la tierra, sometiéndola a la vez que la garantizaba, al cumplimiento de la función social. Principio que imponía al propietario el cumplimiento de determinadas obligaciones dirigidas fundamentalmente, a erradicar la ociosidad de las tierras, aumentar la productividad y erradicar la explotación indirecta de las mismas. Por ello, el legislador agro-reformista prohibió la celebración o prórroga de cualquier contrato de tenencia que implicara la explotación indirecta de la tierra en extensiones iguales o inferiores al mínimun indispensable para el sostenimiento de la familia campesina, a fin de acabar con las tenencias precarias. Esta Ley dotó a los campesinos, que no tenían tierras o las tenían en cantidades insuficientes para el mantenimiento de sus familias, de tierras en propiedad mediante la adjudicación; dotación o adjudicación que vino a denominarse propiedad agraria. Propiedad revocable si el adjudicatario no cumplía con la función social y con limitaciones en cuanto a la facultad de disposición por actos *inter vivos* y *mortis causa*, pero enajenable con autorización del Instituto Agrario Nacional.

La Ley de Reforma Agraria, consideró especialmente contrario al principio de función social de la propiedad, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas. Sin embargo, la aplicación de esta Ley no logró eliminar el sistema latifundista, ni la justa distribución de la tierra entre la población apta para cultivarla. Y aunque la producción agropecuaria aumentó, no fue suficiente para satisfacer totalmente las necesidades alimentarias de una población en constante crecimiento, por lo que la agricultura de puerto siguió en ascenso.

La realidad económico-social en el campo imponía un cambio que modernizara la legislación agraria, que conllevó a la elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica Agraria, nunca convertido en Ley, encargado al Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria (1977) de la Universidad de los Andes, donde se identificó el nuevo problema agrario de Venezuela con los procesos de minifundización y fraccionamiento de la tenencia agraria desencadenados como

efecto global del control latifundista sobre la tierra y que representan no solo un fenómeno de tenencia insuficiente, sino un estado social en el que resulta imposible la transferencia de recursos de crédito, tecnología y la aplicación eficaz de los servicios asistenciales del Estado.

Otro intento de modernizar la legislación agraria lo constituyó el Anteproyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, entregado por una Subcomisión de 53 miembros que lo elaboró, al Congreso Nacional en octubre de 1997, comentado ampliamente por Soto (1998, pp. 135-155). Este anteproyecto estaba orientado a garantizar el desarrollo de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria de las presentes y futuras generaciones. En el título VI dedicado a la propiedad agrícola y el catastro, destaca la previsión del Impuesto Predial que gravaría las tierras que no cumplieran la función social, a fin de estimular el uso y aprovechamiento adecuado de la propiedad agraria y que a la vez proveyera recursos para la ejecución y permanente actualización del Catastro rural. Y para el caso de proceder la desafectación de tierras adscritas a la Reforma Agraria, preveía la liberación de las limitaciones impuestas por la Ley de Reforma Agraria a la propiedad adjudicataria cuando los beneficiarios de la misma cumplieran la función social y no tuvieran deudas con el Instituto Agrario Nacional.

Muchos estudios, han arrojado resultados sobre de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria en los poco más de cuarenta y un años de vigencia, siendo fundamentales los emanados del Instituto Agrario Nacional, y los estudios del CENDES-CIDA (1967 y 1969); e infinidad de autores han hablado tanto de las fortalezas como criticado las debilidades de la Ley de Reforma Agraria.

Delahaye (2001, p.11), parte del supuesto de que “en materia de tierras, las decisiones necesitan ser tomadas con una perspectiva de muy largo plazo, y apoyarse en la variada y extensa experiencia histórica del país”.

Duque (2001a) hace un pronóstico de lo que debía ser el Decreto Ley de Tierras, con fundamento en el análisis de las facultades legislativas delegadas por

la Asamblea Nacional al Presidente de la República mediante Ley Habilitante, autorizándole a dictar decretos con fuerza de Ley en el ámbito económico y social, a dictar medidas referentes a un nuevo régimen de tierras, la vida rural y concretamente, a “garantizar la titularidad, el régimen de tenencia y uso de la tierra como un elemento de desarrollo rural” (p. 9). Igualmente, el autor se fundamenta en los valores superiores del ordenamiento jurídico, en los principios del sistema socioeconómico y principios agrarios consagrados en la Constitución. Por lo cual, el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras, debía respetar la Constitución, el derecho, la ley y los derechos humanos, entre ellos, el derecho de propiedad y la garantía de mecanismos de regularización de la tenencia a los ocupantes de tierras distribuidas por el Instituto Agrario Nacional. Igualmente y de conformidad con el Informe que presentó la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional el 27 de octubre del año 2000, que sirvió de base para la sanción de la Ley Habilitante; las medidas dictadas por el Presidente respecto al régimen de tierras, debían promover una estructura jurídica donde asentar una actividad agrícola y pecuaria para el logro de un desarrollo sustentable del país a corto y mediano plazo que impulse el crecimiento y fortalecimiento del sector agropecuario mediante la promoción de la pequeña y mediana empresa agrícola.

El instrumento legal que sucede a la Ley de Reforma Agraria de 1960, es el Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y su reforma parcial, la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, que sin proponerse transformar la estructura de tenencia de la tierra, establece como su objeto las bases del desarrollo rural integral y sustentable eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, declarando de utilidad pública e interés social su eliminación. Afecta el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria, que deben someter su actividad a las necesidades de producción de los rubros agrícolas que establezca el Ejecutivo Nacional en los planes de seguridad agroalimentaria. Con la garantía al sector campesino de incorporarlo al proceso productivo promoviendo la estructuración de fundos mediante la

adjudicación de tierras en usufructo y la destinación de bienes al fin productivo de las mismas. Lo anterior implica un cambio en la estructura de tenencia de la tierra mediante el establecimiento de un nuevo régimen legal que es el que se pretende analizar, régimen fundamentado en la afectación del uso y la productividad de la tierra con vocación agroalimentaria.

2.3. Bases Teóricas.

Los fundamentos teóricos de la presente investigación se encuentran enraizados en los principios constitucionales y los derechos humanos, que envuelven los principios agroreformistas fundamentales, los cuales están legitimados, como el principio de justicia social, el principio de la función social de la propiedad, redimensionado al abarcar la función agroalimentaria y ambiental, el principio antilatifundista, el principio de la productividad y el principio del derecho de permanencia. Principios que han venido transformando jurídicamente el sistema de tenencia de la tierra de vocación agraria bajo la influencia de los derechos humanos.

En 1789 la Revolución Francesa, al abolir el sistema feudal, declara la libertad del individuo y de la tierra como conquistas políticas, convirtiendo la propiedad en una manifestación económica de la libertad. Declara los principios de libertad, igualdad y propiedad como protección del individuo frente al poder soberano del señor feudal. La propiedad ya no vuelve a estar ligada a la aristocracia, sino al individuo y a su libertad inalienable, en la esfera económica del dominio de sus cosas, manifestándose como un derecho inviolable y sagrado.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, consagra los derechos civiles y políticos, dirigidos a proteger la libertad, la seguridad, la integridad física y moral de los individuos. Por lo que son derechos de carácter individual, de donde la propiedad privada se identifica con la libertad del hombre. La consagración de estos derechos en la Constitución Francesa de

1789, al incorporar el Preámbulo de la Declaración y el Código Napoleónico de 1804, dan a la propiedad los atributos de un derecho natural e imprescriptible.

Los constitucionalistas y civilistas, partiendo de las concepciones iusnaturalistas racionalizan la libertad como un derecho proveniente de Dios, y a la propiedad como una manifestación económica de la libertad, identificándola como un derecho sagrado cuyo origen impide su violación.

Los derechos individuales, civiles y políticos, configuran un sistema de corte liberal que marca una época histórica, calificando a una sociedad que se identifica con el estado liberal de derecho, en donde la "«privatización» de la propiedad va a ser el dogma constitucional" del siglo XIX (Carrozza y Zeledón, 1990, p. 18); pues estos derechos se institucionalizan en la mayoría de los ordenamientos jurídicos.

Durante toda esta época, no existen principios relativos al Derecho Agrario que permitan aislarlo del Derecho Civil, ya que el ejercicio de la actividad agraria se identifica con el goce de la tierra garantizado por el derecho de propiedad sin limitaciones, y el Derecho Agrario esta supeditado al Derecho Civil, la propiedad de la tierra se encuentra ligada a la voluntad del individuo. El concepto de propiedad es semejante al de los romanos, quienes consideraban la propiedad plena como derecho exclusivo, absoluto, ilimitado, soberano y perpetuo.

Con fundamento en el concepto absoluto de propiedad territorial, la tierra se concentra en manos de unos pocos que viven de la renta, la tierra es una mercancía, un bien de capital productor de intereses, que fortalece el latifundio, situación que genera conflictos sociales en las zonas más pobladas, y que las normas de Derecho Civil no pueden solventar, son las Leyes de Reforma Agraria las que tienen, entre otros objetos, ese cometido.

La incapacidad del Derecho Civil para resolver los problemas de la realidad derivados de las nuevas formas económicas de producción en la agricultura propias del capitalismo, la evolución del esquema jurídico constitucional que

consagra la función social, bajo la influencia de los derechos humanos económicos y sociales, marcan el origen normativo del Derecho Agrario que pasa a formar parte del mundo jurídico.

El concepto omnipotente de propiedad evoluciona a través del tiempo y las facultades absolutas dan paso a una noción de derecho relativo bajo la influencia de la función social consagrada constitucionalmente. Concepto acogido por el Derecho Civil, como en el caso del Código Civil de Venezuela de 1942, que deroga el concepto de propiedad absoluta, al considerar que "La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley" (Art. 454). Aún cuando se establece la exclusividad, también se consagran restricciones y obligaciones, de manera, que el titular de la propiedad está limitado en el ejercicio de sus facultades en función del derecho de la sociedad.

Dentro de la concepción absolutista de la propiedad, el propietario puede disponer dividir las facultades sobre la propiedad de la cosa, mantener la nuda propiedad, el dominio o derecho de disposición del bien y la acción para reivindicarla de un extraño que la detenta, y ceder el derecho de usar la cosa y percibir los frutos; separando la propiedad de la posesión, pues esta propiedad se fundamenta en la titularidad, no en el trabajo, a diferencia de la propiedad agraria que la Ley de Reforma Agraria de 1960 consagra.

El origen del constitucionalismo social, movimiento que introduce los cambios en el plano constitucional, se ubica en 1910 en México con la Revolución política, social y eminentemente agrarista, que imprime un nuevo concepto a la propiedad de la tierra con el establecimiento de la «función social» consagrada en la constitución política dictada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, que origina y desarrolla el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución equitativa de la riqueza y las limitaciones a la propiedad privada en beneficio del interés público, establecidos en el artículo 17 que reza:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,... para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública... se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación ... para el fomento de la agricultura... Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. (Apud, Brebbia y Malanos, 1997, p. 5)

Con la Constitución de las Repúblicas Socialistas Soviéticas del 10 de julio de 1918, el derecho de propiedad deja de ser un derecho subjetivo para convertirse en un derecho-deber del Estado. La política unitaria agraria del Estado soviético se dirige a realizar dos fines: el aumento de la producción de los alimentos y materias primas agrícolas, y la realización de la reforma democrático-socialista de la estructura agraria del país.

Luego, la Constitución de Weimar, del 14 de agosto de 1919 en el artículo 153 establece que:

La constitución garantiza la propiedad cuyo contenido y límites fijarán las leyes, ...

La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general, ...

El cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para con la comunidad..., (Art. 155, párrafos 1º y 3º. Apud, *Ibidem*)

En Venezuela, la Constitución de 1947 es la que establece por primera vez que: "La Nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general" (Art. 65). Y en el artículo 68, dispone que: "El derecho de propiedad privada territorial está condicionado por las disposiciones precedentes y por la obligación de mantener las tierras y bosques, que son su objeto, en producción socialmente útil".

Es así como, el derecho a la propiedad territorial queda relativizado y sujeto al cumplimiento de la función social. Igual declaración, en relación a la garantía de la propiedad en virtud de la función social, consagra la Constitución de 1961 en el artículo 99. Y la Ley de Reforma Agraria de 1960, con el objeto de transformar la estructura agraria mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, impone a la propiedad privada el cumplimiento de la función social.

El principio de la función social de la propiedad adquiere vigencia universal, institucionalizándose en la mayoría de las constituciones dictadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial; como influencia directa de la Declaración de Filadelfia de 1944 donde se proclama que "todos los seres humanos, sea cual fuere su raza, su creencia o su sexo, tienen el derecho de perseguir su progreso material y su desarrollo espiritual en libertad y en dignidad, con seguridad económica e igualdad de oportunidades" (Ruiz, 2000, p. 126). De la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, cuando la mayoría de los Estados del mundo subrayan la importancia que debe concederse a los derechos económicos y sociales, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

Los derechos humanos económicos y sociales imprimen un nuevo carácter a la propiedad territorial rural o agraria; en ellos, las instituciones de Derecho Agrario encuentran explicación y la razón de una doble función: económica y social.

Por esa razón, la propiedad agraria evolucionó hacia la función económica y social, la enriquecía debido a que ahora tendría una explicación jurídica clara. La económica representa una función subjetiva del empresario agrario, consistente en la obligación de cumplir con el fin productivo de los bienes a su disposición, ejercidos empresarialmente, cultivando y mejorando el fundo. La función social representa la objetiva, corresponde al Estado, y se vincula con la obligación de dotar con suficiente tierra a los empresarios agrícolas y también a los campesinos, cuando carezcan de ella, para la creación de empresas agrarias. (Zeledón, 2000a, p. 9)

En Venezuela, bajo el régimen de la Ley de Reforma Agraria, la función económica subjetiva del productor agrario, está consagrada en la función social de la propiedad privada; mientras que la función social objetiva del Estado se consagra en las dotaciones o adjudicaciones de tierra en propiedad. Conforme al nuevo marco legal, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la función económica subjetiva del productor agrario, está consagrada en el cumplimiento de la función social agroalimentaria y la productividad; mientras que la función social objetiva del Estado se consagra en las adjudicaciones de tierra en usufructo, pues la adjudicación otorga a los beneficiarios el derecho de trabajar las tierras y percibir los frutos.

Duque (2001b, I, p. 22) dice que la legislación agro-reformista consagra lo que se ha dado en llamar "la relativización de la propiedad", para que la propiedad deje de ser un "derecho absoluto, puro e irreductible" y se convierta en un derecho relativo, condicionado y limitado, que puede ser restringido y aún eliminado por el Estado, cuando la propiedad no cumpla una función social. El derecho sobre la propiedad territorial agraria debe ser ejercido en base a la función social.

La función social de la propiedad es una obligación impuesta a la propiedad territorial de origen civil existente al momento de promulgarse la Ley de Reforma Agraria. La propiedad civil, que no es urbana y que tiene vocación agropecuaria, queda sometida al régimen legal de la reforma, que impone el cumplimiento de la función social a los propietarios privados a perjuicio de ser expropiados. Mientras que las dotaciones o adjudicaciones conforman una propiedad que nace como propiedad agraria, con igual obligación de cumplir la función social a perjuicio de ser revocada o extinguida, pero con muchas más limitaciones, como las referidas a la libre disposición por actos entre vivos o *mortis causa*; limitaciones que no se le imponen a la propiedad privada, que al respecto sigue rigiéndose por las disposiciones del Código Civil.

La Ley de Reforma Agraria de 1960, a los fines de transformar la estructura agraria del país, legitima la función social de la propiedad que debe ajustarse a todos los elementos esenciales, a saber:

a) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.

b) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.

c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.

d) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala la Ley.

e) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes. (Art. 19)

Para que la explotación de la tierra pueda considerarse "eficiente" y "su aprovechamiento apreciable", debe tenerse en cuenta la vocación de la tierra de acuerdo con la calidad de los suelos; implica el empleo racional de los factores de producción: tierra, trabajo, capital y organización; se trata de cultivar la tierra de forma intensiva y de obtener resultados fructíferos y suficientes conforme a su capacidad de producción. Producir racionalmente con arreglo al desarrollo y las necesidades del país. La política del propietario debe ser la de aprovechar al máximo la capacidad de la tierra, de forma que al mismo tiempo que de frutos la conserve y mejore.

El "trabajo y dirección personal" implica que el propietario es quien debe trabajar su propia tierra, es el trabajo el que da derecho a la tierra y descarta la explotación indirecta del propietario absentista que explota la tierra por medio de arrendatarios, aparceros, medianeros. Impide las formas de tenencia precaria que generan injustos sistemas de trabajo campesino, a fin de que la tierra sea de quien la trabaja.

El cumplimiento de las normas conservacionistas implica evitar, no sólo la quema y tala indiscriminada, sino también garantizar la fertilidad de los suelos manteniendo la rotación de las cosechas, impedir la erosión, hacer drenajes para las aguas de lluvia, y en definitiva no explotar la tierra de forma irracionalmente intensiva agotando sus reservas naturales. Los proyectos de desarrollo agropecuario deben realizarse conforme a las normas de conservación.

El cumplimiento de las normas laborales que regulan el trabajo asalariado en el campo, están dirigidas a crear las bases y condiciones requeridas para la dignificación del trabajo agrícola asalariado, a fin de que el trabajador asalariado rural goce de los mismos beneficios del trabajador asalariado urbano, y mantener un equilibrio salarial entre el trabajo urbano y rural para evitar el éxodo campesino a la ciudad.

La inscripción de la propiedad territorial agraria en el Catastro de Tierras y Aguas, tiene como fin conocer exactamente la legitimidad de las tierras, combatir las tenencias fraudulentas y usurpaciones dando seguridad jurídica a sus propietarios; conocer las características y vocación de los suelos, que sería la base de una eficaz política de disposición de tierras y de planificación agraria, pudiendo el Estado seleccionar áreas para desarrollar programas integrales y crear el impuesto predial para las tierras ociosas o explotadas indirectamente cuando estas no sean expropiadas.

El principio de "función social" de la propiedad, revoluciona e imprime un nuevo significado al concepto tradicional del derecho de propiedad rústica, hasta entonces derecho absoluto, ilimitado, soberano y perpetuo. El concepto omnipotente de propiedad se transforma mediante la función social que se impone al propietario y que limita sus facultades de hacer o no hacer lo que él quiera con su propiedad, quedando obligado al cumplimiento de todos los elementos de la función social a perjuicio de expropiación.

La función social, hace de la propiedad una propiedad posesiva y dinámica, cuyo destino es la producción, transforma la propiedad rural en una institución distinta de la propiedad civilista estática, absoluta e individualista. La función social transforma el esquema jurídico constitucional e imprime a la propiedad una orientación social y económica; constituye una justificación político-social basada en el trabajo para hacer de la propiedad un derecho accesible a todos en virtud de los derechos sociales y económicos.

Nuevos derechos redimensionan las formas de tenencia de la tierra con vocación agraria. La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de 1970, la Convención de Estocolmo en 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo en 1986, La Cumbre Mundial de Río de Janeiro en 1992 (Apud, Ruiz, 2000, pp. 127-131), son algunas de las declaraciones que proclaman los derechos de solidaridad, así denominados por ser derechos-deberes, entre los cuales se encuentra el derecho al ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, el derecho al desarrollo sustentable, el derecho a la alimentación y el derecho a la paz. Derechos humanos de solidaridad y de rango constitucional en Venezuela, que redimensionan la propiedad territorial agraria, pues los derechos humanos son valores de toda la humanidad.

En efecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, declara en el artículo 127, que “es un derecho y el deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro”.

En el artículo 305, la Constitución, consagra "la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población". Declara de interés nacional la producción de alimentos, que es fundamental para el desarrollo económico y social. A tales fines, el Estado dictará medidas relacionadas con la "tenencia de la tierra" y promoverá acciones para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.

Declara en el artículo 306 que, el Estado promoverá “el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional”, fomentando la actividad agrícola y el óptimo uso de la tierra.

La condena del latifundio, como régimen contrario al interés social, la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola y su rescate, así como el derecho de los campesinos y productores agropecuarios a la propiedad de la tierra, se consagran en el artículo 307 constitucional.

La Constitución, también consagra los derechos de solidaridad de los pueblos indígenas, en los artículos del 119 al 126, como el derecho de propiedad colectiva de las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, creándose un tipo de propiedad colectiva inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible, y el respeto a todos los valores socioculturales e históricos de los pueblos indígenas.

En relación al derecho a la paz, el constituyente invoca la "paz internacional" como un valor, y "la construcción de una sociedad justa y amante de la paz" como un fin esencial del Estado venezolano, en los artículos 1 y 3 respectivamente.

En el derecho a la paz, que surge como solución y respuesta al problema de la guerra, a la inestabilidad externa e interna de los pueblos y la inestabilidad en el ámbito rural, debe fundamentarse el régimen de tenencia de la tierra a fin de lograr la paz social en el campo, pues las invasiones de tierras atentan contra ella. Solo la ocupación pacífica genera derecho de permanencia, indica Venturini (2003, 13.364, p. 2), así lo refiere específicamente el artículo 17 numeral 2, de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, al garantizar la permanencia a los pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente al momento de la promulgación de la Ley.

Todos estos derechos de solidaridad, impactan a la propiedad territorial agraria, por ser derechos afines a lo agrario, abriendo nuevas dimensiones en relación al

ambiente, al desarrollo, la seguridad agroalimentaria y la paz. Y por tener rango constitucional, conforman el ordenamiento jurídico constitucional del Derecho Agrario.

De forma que, la propiedad territorial agraria se redimensiona y transforma a fin de hacer posible el goce de esos derechos. En relación al derecho al ambiente sano, la propiedad agraria debe profundizar el elemento conservacionista, ya considerado en la función social de la propiedad, e ir más allá de la preservación, hacia el mejoramiento y defensa del ambiente, que no es más que preservarse, defenderse y mejorarse así misma, pues la propiedad territorial agraria está constituida por el suelo que la sustenta, el agua, la flora y la fauna. Debiendo ser obligación del propietario o poseedor implementar nuevos sistemas de cultivos que no empobrezcan el suelo o lo erosionen, y en todo caso, implementar cultivos de recuperación, utilizar abonos orgánicos, preservar las fuentes de agua y no contaminarlas.

El impacto del derecho al ambiente en la propiedad territorial agraria debe enfocarse en dirección a la conservación de la misma, para preservarla a las generaciones futuras, de forma que a la función productiva se le debe añadir la función conservacionistas y de mejoramiento del ambiente, pues:

... lo ambiental siempre ha sido inquietud profunda del agrarista. La agricultura está en función de la Naturaleza, la teoría agrobiológica y la teoría de la agrariedad son prueba irrefutable. La tierra, el agua, el aire, constituyen elementos indispensables para el cultivo y la cría de vegetales y animales, (Zeledón, 2000a, p.11).

El derecho al desarrollo, ha venido siendo impulsado por el Derecho Agrario, mediante las reformas agrarias, si bien es cierto que bajo una orientación desarrollista impulsada por la Alianza para el Progreso, de orientación diferente al desarrollo sustentable; por lo que ahora corresponde iniciar una etapa superior dirigida hacia el desarrollo rural integrado en la búsqueda de soluciones a los problemas que no pudo resolver la reforma agraria; como por ejemplo, erradicar

el latifundio en cualquiera de sus manifestaciones, fundamentalmente la ociosidad de las tierras y evitar las pequeñas dimensiones antieconómicas.

En definitiva, reorientar la propiedad agraria bajo nuevos criterios de desarrollo, dar seguridad al productor de la tierra cualquiera que sea la forma de tenencia, otorgar créditos oportunos y suficientes para desarrollar una agricultura sustentable que asegure la alimentación a la población nacional, dar acceso a la participación en la toma de decisiones en las políticas agrícolas a los productores, sería realmente iniciar una verdadera incorporación de la población rural al desarrollo, económico, social y político de la Nación. En el desarrollo sustentable de la actividad agraria está el desarrollo sustentable del resto de la sociedad y de la naturaleza.

Los derechos humanos han ido transformando las instituciones jurídicas al ser asimilados por los textos constitucionales y legales, y los principios jurídicos se han imbuido de los mismos, avanzando en las declaraciones a favor de los derechos humanos, que en el caso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los consagra como valores superiores del ordenamiento jurídico. En efecto, como se indica (Supra, p. 73), la presente investigación se fundamenta en los derechos humanos y los principios constitucionales que abarcan los principios agroreformistas legitimados, en el pasado, en la Ley de Reforma Agraria y en el presente en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en la cual se privilegia la actividad agraria ejercida sobre la tierra, que debe ser productora de alimentos y fuente de riqueza y desarrollo para el hombre que la trabaja. De forma que el régimen de tenencia de la tierra, objetivo fundamental de la presente investigación, se debe analizar a la luz de los valores y principios, fines y propósitos constitucionales y legales en relación a la tierra de vocación agraria.

La palabra principio, en el mundo forense, significa aquello que concede sustancia a la norma o a la institución. Sobre él se la construye, forma parte de su esencia queremos utilizarlo como idea fundamental que acompaña a la norma o institución desde su nacimiento hasta su finalización, (Núñez, 1999, p. 39).

De conformidad con el autor citado, la debida labor hermenéutica en el análisis del régimen de tenencia de la tierra, obliga a asirse de los principios agroreformistas que están constitucionalizados e inmersos en la legislación vigente, orientados por los derechos económicos-sociales y los derechos humanos de solidaridad.

Duque (2001b, II), comentando acerca de la habilitación dada al Presidente de la República, de conformidad con el artículo 203, último aparte, de la Constitución vigente, para legislar en la materia, dice que:

... una Ley de Tierras debe atender a los valores superiores que para todo ordenamiento jurídico del país se señalan en el artículo 2º del mismo Texto Fundamental; a los principios del sistema socioeconómico que para la Economía Nacional se consagran en el artículo 299 de dicha Constitución; y a los principios constitucionales agrarios contemplados en los artículos 305, 306 y 307, *eiusdem*. Y fundamentalmente, para el Presidente, como para todo órgano del Poder Público al elaborar la Ley de Tierras, le resultan obligatorio respetar y permitir el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales, conforme al mandato establecido en el artículo 19 de la referida Constitución, (p. 76. Subrayado añadido).

Los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna Venezuela como Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, son “la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” de conformidad con el artículo 2. De donde los derechos humanos son valores superiores del ordenamiento jurídico venezolano.

En tanto que el régimen socioeconómico de la República, del cual forma parte el sector agrario, se fundamenta en los principios de “...justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad” (CRBV, Art. 299). Se Observa que la justicia, la solidaridad y democracia son a la vez valores y principios, y también derechos.

Se tienen en cuenta los principios generales del Derecho Agrario constitucionalizados, tal como se pone de manifiesto en los artículos 305, 306 y 307 del texto constitucional. Entre los que destacan, el principio del desarrollo rural integral y sustentable, la seguridad alimentaria, el principio de la producción económica, el principio antilatifundista y del mejor uso de las tierras.

Se observa una imbricación entre valores y principios, manifiesta en la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, al referirse a que la tierra y la propiedad deben estar al servicio de toda la población dentro de los valores de solidaridad e igualdad de oportunidades, mientras que el artículo 4, hace referencia a los principios de mutua cooperación y solidaridad, respecto de los cuales se establecerán las organizaciones colectivas para la producción agraria.

Al respecto Venturini (2004, 13.549), dice que es común la idea de que en el fondo de las normas jurídicas, haya siempre latente un principio de derecho, y advierte que se encuentra una dificultad en la “equivocidad de la expresión”, pues bajo el rubro de principios generales se incluyen varias cuestiones, entendiendo “por principio general normativo aquella proposición ductriz que caracteriza una disciplina, a las cuales debe subordinarse el desenvolvimiento de las normas e instituciones: el principio emerge del ordenamiento jurídico de modo virtual o textual” (p. 2). El autor citado, en análisis del (2004, 13.666) aborda nuevamente el estudio de los principios y valores, entendiendo por principios jurídicos “las proposiciones primarias extraordinarias que informan y/o condicionan el contenido y alcance de las normas jurídicas como tales”, y por valores jurídicos “las pautas axiológicas que el legislador establece de modo textual o virtual para estimar el contenido y alcance de una norma o un principio jurídico” (p. 1). En tal sentido, valores y principios llenan de contenido a las normas jurídicas en atención a los objetivos finalísticos que deben alcanzar. Es así que, la Exposición de Motivos del nuevo marco legal, busca profundizar y dar operatividad concreta a los valores constitucionales de desarrollo social a través del sector agrario.

En efecto, una de las características de los valores es su tendencia a la realización, lo que ocurre en el área individual y social, donde la finalidad común se cifra precisamente en la objetivación de valores individuales y sociales. Aunque el Derecho no sea en si mismo un valor, se puede llamar así por metonimia, puesto que es el instrumento insustituible para la realización de los valores que constituyen el fin de una sociedad, pues toda Ley positiva encarna un determinado valor. Siendo el Derecho un vehículo para la realización de los valores, el Derecho se acerca a la realización de los mismos. El Derecho es la única vía para la realización de los valores jurídicos, especialmente de la justicia y el bien común, pues, el fin del Derecho es la justicia.

Rodríguez-Arias (1985, p. 144), citando a Scheler, sitúa dentro de los valores espirituales lo justo e injusto, como base del orden jurídico objetivo. En el mismo sentido, citando a Hartmann, dice que el Derecho es un valor básico, una instancia protectora, ya que ningún valor cultural podrá florecer mientras no estén seguros la vida, la propiedad, la libertad personal, etcétera. Pues el Derecho viene a garantizar la seguridad proclamando la igualdad de todas las personas ante la Ley, con carácter objetivo sin atender a las peculiaridades de cada una de ellas; respondiendo a la exigencia primordial del deber ser. El “valor del derecho” está referido al marco de la existencia humana individual y social, proyectándose en el plano de las relaciones que establecen entre sí los hombres con carácter obligatorio, asegurándole al hombre su valor como persona; pues el preciado valor de su dignidad queda amparado al proteger adecuadamente su libertad y los demás valores humanos, “siempre es una exigencia del Derecho el propósito de convertir valores en realidades que influyan en la organización de la vida social” (*op. cit.*, p. 145).

Sigue diciendo Rodríguez-Arias, que “los valores constituyen el punto de partida del mundo jurídico, el que fecundan y le dotan de una finalidad” (*op. cit.*, p.146), la importancia de los fines del Derecho señalan que es el “*interés* el resorte propulsor de los individuos y de los grupos, constituyendo al mismo tiempo el contenido de

las normas jurídicas” (*Ibidem*), otros valores de superior jerarquía como la solidaridad, el bien común, la justicia, hacen la convivencia humana más perfectible.

“Normas, Valores y Principios conforman como elementos el ordenamiento jurídico como conjunto total e interactivo”, dice Venturini (2004, 13.666, p. 1), por lo mismo cada elemento está condicionado por los otros, cada cambio o sustitución de un elemento repercute sobre los demás. “Sin embargo, en nuestra dimensión positiva, el ordenamiento debe armonizarse con valores” (*Ibidem*). Al respecto, cabe citar el Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues el fin supremo de refundar la República, lleva aparejado la consolidación de los valores de libertad, independencia, paz, solidaridad, bien común, integridad territorial, convivencia e imperio de la ley para esta y las futuras generaciones.

Por otra parte, la legislación venezolana emplea indistintamente las palabras «fin» y «objeto» para expresar las orientaciones y metas genéricas a lograrse con la aplicación de las leyes; a dichas palabras se añade la de «objetivos» con igual o parecida significación. En efecto, Venturini (1976) hace la siguiente precisión terminológica: “fin: enunciado genérico de naturaleza cualitativa que indica los propósitos y tendencias. Objetivo: especificación necesaria predeterminada legalmente para alcanzar un fin” (p. 282). Dentro de tal conceptualización los fines fundamentales de la legislación agraria, y por ende, del Derecho Agrario, son de índole social, económica y ambiental, los cuales a su vez se especifican en objetivos singulares, para cuyo logro es menester la sanción de múltiples cometidos administrativos por parte del Estado y la asignación a la normativa jurídica agraria de un papel promocional de la agricultura sustentable como medio de desarrollo rural integral, garantía de la seguridad agroalimentaria, elevación de la calidad de vida de la población campesina, la biodiversidad y los derechos ambientales, la productividad, el uso óptimo de las tierras y el anti-latifundismo.

Lo anterior involucra atribuir al Derecho Agrario, una función tutelar humanística y una función tutelar económica y ambiental, pues tiende al logro de las bases programáticas de la Política Agraria del Estado, sus fines son trasunto de aquella y vienen impuestos por las exigencias del pleno desenvolvimiento de la actividad agraria. Aquí desempeñan un papel importante los valores fundamentales como elementos teleológicos del Derecho Agrario, a saber: la justicia social y el incremento de la productividad, la seguridad agroalimentaria y la biodiversidad; dado que “todo fin u objeto factible, es una unidad compuesta de factores y relaciones” (*op. cit.*, p. 281). Así, cuando el fin es concebido como propósito, el objeto es visto de una vez en unidad indistinta, y se habla de fin absoluto; que durante la vigencia de la Ley de Reforma Agraria, era la transformación de la estructura agraria latifundista y de conformidad con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es el desarrollo rural, integral y sustentable que haga efectivos los derechos de protección ambiental y agroalimentarios de las presentes y futuras generaciones.

También se habla de los fines, que en el Derecho Agrario, se matizan por sus formulaciones normativas. De ellas se deduce la concurrencia entre fines axiológicos, como la justicia social, y fines pragmáticos, como el incremento de la producción y productividad; expuestos indistintamente con el nombre de fines, objetivos u objeto. En relación con la Ley de Reforma Agraria, el fin-propósito era la transformación de la estructura agraria latifundista. En relación a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el fin-propósito es el desarrollo rural integral y sustentable, que es el fin absoluto. El fin axiológico es hacer justicia social y lograr la paz social en el campo; mientras que el fin pragmático, es la seguridad alimentaria mediante el incremento de la productividad y el aseguramiento de la biodiversidad.

Zeledón (2000b), hablando de los desafíos del Derecho Agrario en el futuro, dice que la agricultura, la empresa o cualquier tipo de instituto, se entiende la propiedad y posesión, incluidos el mercado, el ambiente y el desarrollo, “solo

tienen sentido si se les concibe en función o estrategia para la promoción de la persona” (p. 58). En este sentido, la doctrina agrarista viene preocupándose, e incluso ha llegado a descubrir y formular teóricamente su estrecha relación con los derechos humanos. Sin embargo, por la preeminencia que alcanza en la agricultura el factor económico sobre el social a mediados del siglo pasado, “en el futuro inmediato conviene regresar a la persona para promover sus valores desde la cúspide de la pirámide jurídica hasta su propia base” (*op. cit.*, p. 59); consciente del impacto negativo causado por el economicismo a lo social, “la concepción humanista se debe dirigir a consolidar ideales universales de solidaridad, justicia y paz, para convertirse en instrumento de progreso” (*Ibidem*). En el encuentro con el ser humano, el Derecho Agrario deberá revelarse fortalecido en un conjunto normativo.

En la cúspide del ordenamiento jurídico están los principios y normas constitucionales que propugnan los derechos humanos como valores superiores. La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, cuya supremacía y efectividad esta garantizada por el Tribunal Supremo de Justicia; mientras que el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos los garantiza el Estado a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna (CRBV, Arts. 7, 335 y 19 respectivamente).

En el Congreso Iberoamericano de Derecho Agrario celebrado en Brasil en 1971, se establece que, por Principios de Derecho Agrario debe entenderse aquellos criterios que informan el contenido y caracteres de la normativa agraria inherentes a sus finalidades y naturaleza. Los principios del Derecho Agrario no son «apriorísticos», sino de «formulación abierta», indica Venturini (2004, 13.666, p. 2), y por tanto “de formación y evolución continua a través de la inducción y deducción impuestas por, la observación y vivencia jurídico-agraria de cada ordenamiento concreto” (*Ibidem*). Según criterio del autor, los principios del Derecho Agrario “no pueden ser otros que aquellos emergentes de la normativa

agraria en su dimensión ecuménica” (*Ibidem*), lo que cobra relieve en la normativa atinente a los Derechos Humanos, pues la preeminencia de los mismos constituye uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico venezolano, integrados a la normativa supranacional por imperio de los artículos 2 y 19 constitucionales, a los que se hizo referencia anteriormente.

Valores, principios y fines constitucionales del régimen socioeconómico de la República, en lo que corresponde a las bases programáticas de la Política Agraria del Estado, a los que responde la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, al indicar que:

Para la ejecución de sus competencias, los organismos agrarios actuarán conforme a los principios constitucionales de la seguridad alimentaria, utilidad pública y función social de la tierra, el respeto de la propiedad privada, la promoción y protección de la función social de la producción nacional, la promoción de la independencia y soberanía agroalimentaria de la nación, el uso racional de las tierras y los recursos naturales y la biodiversidad genética (Art. 22. Subrayado añadido).

A los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad, el Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población, que se alcanzara desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, para lo cual el Estado dictará las medidas sobre tenencia de la tierra y capacitación de mano de obra, entre otras, para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento; además “promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola” (CRBV, Art. 305).

El Estado esta obligado por mandato constitucional, contenido en el artículo 306, a promover “las condiciones para el desarrollo rural integral”, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar y su incorporación al desarrollo nacional. “Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra” y “velará por la ordenación

sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario” (Art. 307, CRBV). En esta misma norma, declara al régimen latifundista contrario al interés social, y dispone que la ley gravará las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando las tierras de vocación agrícola y declarando que “los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley”.

Fines constitucionales que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario legitima al establecer como objeto “... las bases del desarrollo rural integral y sustentable... asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones” (Art. 1).

A tal fin, la mencionada Ley, afecta el uso de todas las tierras, públicas o privadas, y por tanto la propiedad, la posesión u ocupación de las mismas, teniendo como finalidad el desarrollo rural integral y sustentable, la seguridad agroalimentaria y también, la protección ambiental. Es así que, el desarrollo humano integral, la seguridad agroalimentaria y la protección ambiental son valores superiores del ordenamiento jurídico venezolano.

Se ha examinado la transcendencia de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico, la Constitución los asume como valores superiores; los principios constitucionales, imbuidos de los mismos, informan el sistema socioeconómico, los principios agrarios constitucionales y legales, transformando las instituciones jurídicas como la propiedad y la posesión de la tierra.

El primer principio fundamental constitucionalizado que transforma la concepción de la propiedad de la tierra de vocación agraria, es el Principio de la Función Social, legitimado en la Ley de Reforma Agraria de 1960 (Supra, p. 79). Principio fundamental del Derecho Agrario reformista que privilegia la producción agraria y

la productividad. La concepción de la función social de la propiedad, relativiza esta institución.

En tal sentido, Ballarín, citado por Núñez (1999, p. 45) planteó el doble aspecto de la función social, el aspecto subjetivo, como deber de cultivar de modo eficiente, directo y correcto la tierra, y el aspecto objetivo, en cuanto la propiedad como institución, debía distribuirse a manera de establecer “relaciones sociales equitativas”, (Ver Supra, pp. 77-78). Observa, el citado autor, que desde hace años, los juristas se refieren más a “la propiedad” que al “derecho de propiedad”, lo que implica una nueva caracterización de la propiedad, que pasa del derecho subjetivo de propiedad a la propiedad relación jurídica, suma de derechos y deberes ligados entre sí; sostiene que “esa relación se da entre el sujeto de la propiedad y el sujeto pasivo universal, el cual aparece representado en el Estado, la Administración, en cuanto a la exigencia de deberes” (*op. cit.*, p. 46). El deber que tiene el propietario de cumplir la función social, es la contrapartida de la exclusión de los terceros de la cosa apropiada.

Citando a Navarro, Núñez (1999), dice que hasta hace pocas décadas nadie ponía en duda que la propiedad fuese un derecho subjetivo, y aunque la tendencia del pensamiento jurídico predominante sigue considerándolo como tal, también se califica de situación jurídica compleja, cuando aparece junto a la propiedad privada la fórmula de la función social del derecho, que interfiere con la definición de la propiedad como derecho subjetivo, y la categoría de la relación jurídica se suma a la conceptualización del derecho de propiedad.

Con la categoría de relación jurídica llevada al ámbito de la propiedad privada se permite la introducción de deberes... ya el Código Civil regulaba la propiedad como una relación jurídica. El propietario se sometía a deberes en sus relaciones con titulares de otros derechos reales o contractuales... A medida que aumenta la legislación especial, ésta introduce nuevos deberes en relación con la propiedad..., la propiedad se sigue configurando como derecho subjetivo y no hay ninguna contradicción en que se diga que es también una relación jurídica, (*op. cit.*, pp. 46-47).

Al respecto, Venturini (1976) define el principio de la Función Social como:

...aquel según el cual la *propiedad de la tierra*, la ocupación o posesión de la misma, y en general, toda situación de legítima tenencia, deben cumplir un papel activo en la producción agraria... como principio general del Derecho Agrario involucra, ... todo tipo de tenencia, incluso «a non domino» (p. 118).

En efecto, el artículo 16 de la Ley de Reforma Agraria, consagraba el derecho a la adjudicación en propiedad de las tierras ocupadas pacíficamente durante el año anterior a la promulgación de dicha Ley, y que efectivamente se tuvieran en explotación conforme al principio de la función social.

En relación al principio de la función social de la propiedad en virtud del cual, la propiedad pasa de ser un derecho subjetivo a una relación jurídica, es más patente en la nueva legislación, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en donde la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación se encomienda al propietario y al adjudicatario; en tal sentido, esa relación se da entre el sujeto de la propiedad agraria y el sujeto pasivo universal, el cual aparece representado en el Estado, particularmente en el Instituto Nacional de Tierras, en cuanto a la exigencia de los deberes que conlleva esa relación.

Por su parte, Casanova (1967), manifiesta que la función social de la propiedad territorial se expresa en obligaciones, implica una obligación por parte del propietario de la tierra que la posee en nombre y en beneficio de la colectividad, cobrando sentido la afirmación de que el propietario de la tierra es un funcionario de la sociedad; por esto refiere que “la función social es aquella en virtud de la cual la propiedad atiende intereses individuales y públicos a un mismo tiempo y con igual intensidad” (p. 32), y citando a Jiménez, dice que “en el fondo de todo, el interés público y la función social se confunden” (*Ibidem*). Nunca mejor que ahora se puede decir lo anterior, cuando la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario adjudica la tierra en usufructo, reservándose el derecho de revocatoria si el beneficiario-usufructuario no cumple con los niveles de productividad, en tal sentido, el

adjudicatario es un funcionario cumpliendo una función de interés público como es la seguridad agroalimentaria de la Nación, función que incluso involucra la soberanía nacional.

Con la función social la propiedad territorial se convierte en un "derecho real que se ejerce sobre la tierra, en nombre de la sociedad y por causa del trabajo" (op. cit., p. 35); pues la propiedad de la tierra se garantiza en razón de su función social y la función social encuentra cumplimiento cuando la tierra está en manos de quienes la trabajan; es el concepto de propiedad territorial agraria surgido de la reforma.

El Principio de la Función Social, transforma el concepto de propiedad territorial, combate el latifundio y condena la ociosidad e improductividad de las tierras, valoriza el trabajo, en cuanto que antepone la posesión efectiva mediante el cultivo de la tierra a la propiedad representada en un título, privilegiando y protegiendo al poseedor más que al propietario y haciendo de la propiedad una propiedad posesiva. La función social crea un sistema de producción fundamentado en el trabajo personal. El control de la tierra lo tiene el poseedor y no el propietario; la función social crea un sistema de producción fundamentado en el trabajo personal.

La función social implica un cambio en la concepción del derecho absoluto de propiedad en donde el dominio de la tierra lo tiene el propietario, que se presume poseedor legítimo, prevaleciendo sobre el que esté ejerciendo actos reales de cultivo, la función social implica que la posesión esta por encima de la propiedad y por tanto la tierra es de quien la trabaja.

La Función Social modifica la propiedad privada imponiendo obligaciones a los propietarios privados y también respecto a los adjudicatarios del nuevo tipo de propiedad, la propiedad agraria que es una propiedad destinada a producir, tal cual es el destino de la tierra agraria; pues combate el latifundio y condena la ociosidad e improductividad de las tierras. En tal sentido, la función social es

elemento fundamental para transformar el sistema producción y tenencia de la tierra.

La legislación vigente, Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, aun cuando no menciona ni enuncie elementos de la función social como tal, no esta reñida con la misma, es más, la función social se redimensiona en la dimensión agroalimentaria, y ambiental, cuando reza que:

La presente Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones. (Art. 1. Subrayado añadido)

Y en el artículo 2, ordinal 5, indica que las tierras privadas:

Quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional. (Subrayado añadido)

Al respecto, Alvarado (2000), dice que “ante las consideraciones de la protección de la salud humana y el equilibrio ecológico, la función social ha sido redimensionada, el fin económico-social que se busca en una propiedad debe examinarse y conciliarse con el derecho constitucional a un ambiente sano” (p. 87)

La legislación vigente atiende a estos aspectos, con fundamento en la productividad, tiene por fin la seguridad agroalimentaria y la protección a la biodiversidad para las presentes y futuras generaciones.

En los valores, derechos, principios y fines mencionados, constitucionales y legales, propios del Derecho Agrario como Derecho Social, considerado como tal desde el reconocimiento de los derechos sociales y económicos y enriquecido con los derechos humanos de solidaridad, se fundamenta la presente investigación, en atención a los mismos se analiza el sistema de tenencia de la tierra, se caracteriza la nueva propiedad agraria *sui generis*, se examinan las limitaciones y garantías a la propiedad privada de la tierra y se detectan los medios que contiene la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a fin de eliminar el latifundio.

CAPITULO III

MARCO METODOLOGICO

3.1. Nivel de la Investigación.

La presente investigación es documental, analítica y descriptiva. Al respecto, la Universidad Santa María (2001), indica que la Investigación Documental, es la que se ocupa del estudio de problemas planteados a nivel teórico y la información requerida para abordarlos se encuentra básicamente en materiales impresos. Mientras que la “Investigación Analítica... es aquella que trata de entender las situaciones en términos de sus componentes. Intenta descubrir los elementos que conforman cada realidad y las interconexiones que explican su integración. Implica la síntesis posterior de lo analizado” (*op. cit.*, p. 42). En cuanto a la investigación descriptiva, la misma “consiste en caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más característicos peculiares o diferenciadores” (*Ibidem*).

En atención a lo anterior, la investigación es analítica en tanto que se examina el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en función de sus componentes: las formas de tenencia, diferenciadas por elementos característicos y distintos que en síntesis conforman el régimen de tenencia legitimado en la Ley.

Es analítica, por examinar las garantías y limitaciones de la propiedad privada de la tierra que, como forma de tenencia más perfecta, esta consagrada en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Garantizada a la vez que limitada, por la productividad agraria que funge como patrón de medición de la adecuación que existe entre la tierra objeto de propiedad privada y su función social; siendo la productividad garantía, a la vez que limitación, de la existencia legal de la propiedad privada.

Es analítica, al detectar la expropiación agraria y el rescate de tierras como los medios implantados en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para eliminar el latifundio como sistema de tenencia contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo. Medios que no son más que limitaciones al sistema de tenencia de la tierra, no sólo en propiedad, sino en uso y disfrute a fin de impedir la existencia de tierras ociosas o incultas, es decir improductivas, dado que los valores en que se fundamenta el sistema de tenencia de la tierra consagrado en la Ley es la productividad y la función social agroalimentaria.

Es una investigación descriptiva en tanto que se caracteriza la nueva propiedad agraria creada por el legislador en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario; dicha caracterización implica la descripción de las características de esta nueva forma de tenencia calificada de *sui géneris* en la Exposición de Motivos de la Ley, en función de los valores y principios en los que el legislador fundamenta su creación, y los fines y propósitos que dicha propiedad debe cumplir y que justifican su existencia social. La caracterización de dicha forma de tenencia, implica la descripción de los elementos diferenciadores que hacen de esta nueva propiedad una forma nueva de tenencia que a pesar de calificarse de propiedad, carece de la facultad de disposición y que se fundamenta en el usufructo de la tierra mientras la misma se tenga productiva. Es una investigación descriptiva en tanto que se describe el análisis e interpretación de la naturaleza legal del régimen de tenencia consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Es una investigación documental por cuanto la información requerida para abordar el análisis, se encuentra en la bibliografía y en los textos constitucionales y legales, como lo refiere Sánchez, las fuentes formales directas “son aquellas que comprenden las normas jurídicas” (2005, p. 9), en el caso de la presente investigación, fundamentalmente la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En atención a los planteamientos anteriores, el método a seguir es el analítico deductivo.

3.2. Diseño de la investigación.

En la presente investigación analítica y descriptiva, el diseño metodológico que se adopta es el diseño bibliográfico, como el diseño más apropiado para el análisis del sistema de tenencia de la tierra contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Por el diseño, se trata de una investigación documental, pues “se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos” (Arias, 1999, p. 47).

Las Normas para la Elaboración, Presentación y Evaluación de los Trabajos Especiales de Grado de la Universidad Santa María (2001), indican que el diseño bibliográfico es “básico de las investigaciones documentales, ya que a través de la revisión del material documental de manera sistemática, rigurosa y profunda se llega al análisis de diferentes fenómenos o a la determinación de la relación entre las variables” (p. 44).

En tal sentido, el diseño bibliográfico implica el análisis de fuentes escritas, como libros, revistas especializadas, documentos legales y jurisprudenciales. Entendiendo legal en sentido amplio, como todo instrumento surgido del órgano Legislativo en función legisladora o del Ejecutivo habilitado; en tal sentido, el término legal incluye constituciones, códigos, leyes y decretos que constituyen documentos de primera mano emanados del Poder Público Nacional y publicados en Gaceta Oficial. Siendo el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) y la ley que lo reforma parcialmente, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005), los documentos fundamentales objeto de análisis de la presente investigación.

La bibliografía especializada en Derecho Agrario fundamenta las bases teóricas, lo que implica realizar un estudio del material bibliográfico en el cual, agraristas nacionales y extranjeros exponen sus criterios jurídico-formales en relación a la tenencia de la tierra, y que en Derecho se llama Doctrina.

Las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia que sientan Jurisprudencia en la resolución de Recursos de Interpretación o Nulidad de las normas referentes al sistema de tenencia de la tierra o a alguna de sus formas contenidas en el Decreto con Fuerza de Ley objeto de análisis, sirven para analizar el sistema de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

El análisis jurídico-legal correspondiente al examen pormenorizado de los institutos creados por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en materia de tenencia de la tierra y de los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Justicia en la interpretación de algunos artículos del Decreto con Fuerza de Ley, es fundamental para el análisis de la presente investigación.

Como la garantía a la propiedad privada, el derecho de los campesinos a la propiedad de la tierra, la conceptualización de latifundio, así como los valores de productividad y seguridad agroalimentaria en que se fundamenta el sistema de tenencia se perfila en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fuente principal de información, investigación y análisis son los contenidos constitucionales, que por lo demás son invocados en la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En tal sentido, El análisis jurídico de la presente investigación acerca del régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, responde a un criterio o dimensión legal, por lo que el texto mismo del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y su reforma parcial, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, son fuente directa de información y análisis.

En relación a la estructura del presente Trabajo de Investigación se sigue la indicada en *Las Normas para la Elaboración, Presentación y Evaluación de los Trabajos Especiales de Grado* de la Universidad Santa María (2001), en concordancia con las recomendaciones de especialistas en metodología de la Coordinación de Post-grado de la UNELLEZ.

En cuanto al aparato crítico, se sigue el sistema Autor-Fecha y las normas que al respecto se indican en el *Manual De Trabajo de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales* de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2003), en concordancia con las indicaciones de la Coordinación de Post-grado de la UNELLEZ en relación a la forma que debe tener el informe final de la investigación.

3.3. Técnicas e instrumentos de Recolección de Información.

La técnica seguida en la presente investigación es el análisis de contenido, como técnica de investigación documental consistente en describir objetiva, y sistemáticamente el contenido de documentos. En concreto, se estudia el régimen de tenencia de la tierra, mediante la separación y descripción de sus partes: la propiedad, posesión, usufructo, ocupación; así como las garantías y limitaciones de la propiedad privada, las características de la propiedad agraria y los medios para eliminar el latifundio como forma de tenencia contraria al interés social, contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Morles (1985, p. 47), indica que el análisis es una operación intelectual consistente en estudiar un hecho o fenómeno mediante la separación y descripción de sus partes con el objetivo de lograr la síntesis; el análisis de contenido es la técnica de investigación documental consistente en describir objetiva, sistemática y cuantitativamente el contenido de documentos.

Se utiliza la técnica del subrayado de ideas principales y párrafos de interés, para efectos del análisis crítico y comprensivo del material bibliográfico y legal que sustenta la presente indagación.

Las notas marginales con comentarios críticos, a fin de establecer semejanzas, diferencias y puntos de concordancia bien entre autores o normas relacionadas con los objetivos, es una técnica utilizada en la presente investigación.

Los instrumentos, como medios materiales para recoger y almacenar la información objeto de análisis de la presente investigación, son las fichas bibliográficas, de contenido general, de contenido específico, textuales y de referencia; tanto de libros y trabajos de investigación, como de Gacetas Oficiales contentivas de textos legales objeto de análisis. En relación al aparato crítico, el mismo se refleja conforme al sistema autor-fecha.

El procedimiento para recoger y almacenar la información en fichas, es manual y computarizado, manual cuando la revisión de trabajos de investigación se realiza en bibliotecas, como la del Centro Nacional de Estudios Económicos y Sociales (CENDES), en donde el sistema de fotocopiado de material de investigación no se permite, y la lectura crítica y analítica de trabajos de investigación consultados se hace *in situ*.

El fichaje computarizado se lleva a cabo mediante el procedimiento de carpetas y archivos en el computador, almacenados por orden alfabético según autores y materias relacionadas con cada uno de los objetivos formulados en la presente investigación.

3.4. Análisis del Régimen de Tenencia de la Tierra Consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En el análisis de la presente investigación se sigue el método analítico deductivo, pues el estudio parte del contenido general y abstracto de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, distinguiendo las formas de tenencia contenidas y consagradas en dicho instrumento legal; se deducen las características de la nueva propiedad agraria en atención a los valores, que son los derechos humanos, y a los principios constitucionales legitimados, así como de los fines y objetivos que debe cumplir la nueva propiedad agraria *sui géneris*; se examinan las limitaciones y garantías a la propiedad privada de la tierra en atención a la

función social que la misma debe cumplir y al principio de productividad. Igualmente, se parte del análisis de la Ley para detectar y examinar los medios con los cuales el legislador se propone eliminar el latifundio como sistema de tenencia de la tierra contrario al interés social, como lo son, la expropiación agraria y el rescate de tierras, previa la declaratoria de tierras ociosas o incultas.

3.4.1. Formas de Tenencia de la Tierra Previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Cuando se habla de tenencia de la tierra se entiende, como lo expresa Quintero (1970, p. 64) la “forma en que se manifiesta la relación: posesión de la tierra - población agrícola”. Es decir, las formas en que se establece la relación tierra-hombre para el uso productivo, real o potencial. Genéricamente, tal expresión agrupa cualquier forma de tener la tierra, no sólo en propiedad, sino todas las formas provisionales e incompletas de posesión predial, tales como el arrendamiento, la aparcería, medianería, etc., que de hecho se enfrentan a la propiedad definitiva. Por tanto, la tenencia de la tierra no se agota en la relación de propiedad exclusivamente; aunque la propiedad sea la forma de tenencia más perfecta. De forma que, cuando se habla de tenencia, es en referencia al control de la tierra, trátase de propiedad o no.

Sin embargo, de acuerdo al Derecho, la mejor forma de tenencia de la tierra es la propiedad, calificada como la facultad de usar, gozar y disponer de la cosa tenida de manera exclusiva con las únicas limitaciones impuestas por la ley, siendo el tenedor más calificado el propietario. Hacia el logro del estatus de propietario se han dirigido a lo largo de la historia los esfuerzos de todos aquellos que en principio eran simples poseedores u ocupantes, muchas veces usurpadores de tierras luego legitimadas por distintas vías.

En esta investigación, por tenencia de la tierra se entiende cualquier forma de tener la tierra, ya sea en propiedad, posesión, ocupación o cualquier otra forma de

tenencia precaria. La tenencia de la tierra, se refiere al control de la tierra, trátase de propiedad o no, pues la tenencia no se agota en la propiedad. Es la forma en que se manifiesta la relación tierra-hombre para el uso productivo.

3.4.1.1. La Propiedad.

En el Derecho Agrario, la forma más perfecta de tenencia es la propiedad posesiva fundamentada en el trabajo, que da al hombre que la cultiva derecho a permanecer en ella. Es la tenencia que cumple con una función social, caracterizada por la ejecución de actos posesorios.

La propiedad para el Derecho Agrario esta caracteriza por ser más social que individual, estar sometida a un régimen estatutario más que voluntario, cuyo “contenido esta pleno de deberes antes que de derechos... por ello, es «propiedad-obligación» y no «propiedad-derecho»” (Duque, 2001b, I, p. 143). El derecho a la propiedad de la tierra implica una relación jurídica con la obligación de cumplir una función social, la propiedad es obligación.

Parafraseando al autor citado, al hablar de la socialización de la propiedad, se diría que la sociedad pone el limite al derecho de propiedad. La Ley, expresión manifiesta de la sociedad organizada define el contenido y alcance del derecho de propiedad agraria, en tal sentido la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario establece la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación como función que deben cumplir todas las tierras con vocación agraria.

La persona del propietario es sujeto de derechos, pero también de obligaciones, y soporta las obligaciones que le impone la sociedad en lo que a la propiedad se refiere. Al definirse la propiedad como obligación, las obligaciones que de ella se derivan, son específicas de quien tenga la condición de propietario, y son personales e intransferibles. Es el propietario el que debe cumplir las obligaciones que la propiedad le impone, esa característica personal de la propiedad es lo que

le vincula con la tierra, como bien apropiable en las condiciones y límites que la sociedad le imponga, y supone los deberes de trabajar, conservar, mejorar y producir alimentos. Es la función social agroalimentaria la suma de los deberes derivados del carácter personal de la propiedad.

La tenencia según el nuevo marco legal, ya sea sobre tierras públicas o privadas con vocación para la producción agroalimentaria, tiene como características el cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación y la utilidad pública. A tal finalidad, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, afecta la facultad de uso de todas las tierras, ya se tenga sobre ellas derecho de propiedad o de uso por la ocupación de las mismas.

En concordancia con el artículo 305 constitucional que consagra "la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población", y con el artículo 307, que prevé la obligación del Estado de velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario; la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario tiene como objeto, entre otros:

... establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, (Art. 1)

A tales fines, la Ley en el artículo 2, afecta el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria, quedando afectadas, en relación a la facultad de uso y sometidas al régimen que la Ley establece. La propiedad sobre tierras con vocación agraria, ya sea pública o privada queda afectada a dicho régimen de uso.

3.4.1.1.1. Propiedad Pública.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, da un concepto de tierras públicas en el artículo 98, a los efectos de la determinación de los sujetos pasivos del impuesto. En efecto, “se entiende por tierras rurales públicas aquellas que son propiedad de los órganos y entidades públicas y de los entes de la administración pública descentralizada funcionalmente”.

Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, en el artículo 2, la LTDA afecta el uso de todas las tierras públicas con vocación para la producción agroalimentaria, sometiéndolas al siguiente régimen:

A) Las tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras (INTI), con vocación para la producción agroalimentaria, serán sometidas a un patrón de parcelamiento atendiendo a un conjunto de factores determinantes tales como:

- a. Plan Nacional de Producción Agroalimentaria.
- b. Capacidad de trabajo del usuario.
- c. Densidad de población local apta para el trabajo agrario.
- d. Condiciones agrológicas de la tierra.
- e. Rubros preferenciales de producción.
- f. Extensión general de tierras existentes en la zona sujeta a Patrón de parcelamiento.
- g. Áreas de reserva y protección de recursos naturales necesarias en la zona.
- h. Condiciones de infraestructura existente.
- i. Riesgos previsibles en la zona.
- j. Los demás parámetros técnicos de establecimiento de patrones de parcelamiento que se desarrollen en el Reglamento de la presente Ley y en otros instrumentos normativos. (Art. 2, 1.)

Cuyo destino es la adjudicación en propiedad agraria o posesión legítima, a los campesinos o campesinas que opten por el trabajo rural y la producción agraria, pues a tenor del artículo 12 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: “Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras, con vocación agraria, pueden ser objeto de adjudicación permanente, a través de la cual se otorga al campesino o

campesina el derecho de propiedad agraria”. Y el artículo 66 de la precitada Ley dice que el título de adjudicación permanente, transfiere la posesión legítima.

B) Las tierras propiedad de la República del dominio privado, quedan sujetas al mismo régimen establecido para las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras; en consecuencia, podrán ser objeto de adjudicación permanente a los beneficiarios de la Ley.

C) Las tierras baldías de la Nación, serán objeto de planes especiales de desarrollo socio-económico dentro de un esquema efectivo de producción, que garantice la biodiversidad de los recursos naturales existentes en dichas tierras.

D) Las tierras baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios, también quedan sometidas al régimen de uso establecido en la Ley, a los efectos de planificar el uso de las tierras cuya administración les corresponda, los Estados y Municipios tomarán como base las necesidades agroalimentarias de los centros urbanos cercanos, considerando su población actual y la necesidad progresiva de sustento de las generaciones futuras. En la elaboración de dichos planes, los Estados y los Municipios asegurarán la producción básica de los rubros alimenticios fundamentales, pues les corresponde la seguridad agroalimentaria de su respectiva jurisdicción en coordinación con los planes nacionales.

En caso de que las tierras rurales de un Estado o Municipio, por razones agrológicas, carezcan de condiciones para producir los rubros básicos para la seguridad agroalimentaria de las poblaciones que se hallen bajo su jurisdicción, se establecerá un acuerdo de intercambio o mercadeo con otros Municipios o Estados, por medio de sus órganos competentes; todo a tenor del artículo 2 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En consecuencia, el uso de todas las tierras de las entidades públicas queda afectado a la producción agroalimentaria. Los ocupantes y poseedores de dichas

tierras deberán mantenerlas en óptima producción y dedicarlas al cultivo de los rubros agroalimentarios preferenciales, garantizando la biodiversidad existente.

En efecto, a tenor de la determinación de los sujetos del impuesto sobre tierras ociosas, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, califica como sujetos pasivos del mismo a: “Los poseedores de tierras rurales públicas, distintos de los órganos y entidades públicas y de los entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente” (Art. 98, 2.). Sujetos que no son otros que las personas naturales y jurídicas, que deberán mantener dichas tierras en óptima producción y dedicarlas al cultivo de los rubros preferenciales so pena del pago del impuesto correspondiente.

En tal sentido, el procedimiento de rescate de tierras públicas, previsto en el Capítulo VII de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

... no se aplicará a las tierras que se encuentren en condiciones de óptima producción con fines agrarios, en total adecuación a los planes y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, y que no exceda de dos (2) unidades del patrón de parcelamiento establecido en la zona por el Instituto Nacional de Tierras. (Art. 84)

Sólo excepcionalmente, el Instituto Nacional de Tierras podrá rescatar las mismas cuando circunstancias de interés social o utilidad pública así lo requieran.

Aspecto contradictorio y por tanto polémico, en relación a las tierras públicas, es el relacionado con el artículo 95 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario al declarar que:

Las tierras propiedad de la República, los Estados, los Municipios y demás entidades, órganos y entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente, conservan y serán siempre del dominio público e igualmente, conservan y mantendrán siempre su carácter de imprescriptibles. (Subrayado añadido)

En efecto, la norma precitada, contradice específicamente al artículo 2, numeral 2, donde se declara que las: “Tierras propiedad de la República del dominio privado: Quedan sujetas al mismo régimen establecido para las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras” (Subrayado añadido).

Igualmente, contradice lo indicado en el artículo 83 referente al procedimiento de rescate de tierras, que dice:

Cuando la ocupación ilegal o ilícita ocurra sobre tierras baldías nacionales o fundos rústicos con vocación agrícola de dominio privado de la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier entidad de carácter público nacional, deberán trasladar la propiedad o bien autorizar la disposición de las mismas al Instituto Nacional de Tierras, a fin de que éste realice el correspondiente rescate.(Subrayado añadido)

Del análisis de las normas en conflicto, se deduce que el texto del artículo 95 de la Ley no puede ser fruto sino del error, como lo indica y fundamenta Duque (2004a, pp. 562-563) o de una mala redacción jurídica; pues no es cierto que todas las tierras de los entes del Estado eran anteriormente del dominio público y por tanto “conservan y serán siempre del dominio público e igualmente conservan y mantendrán siempre su carácter de imprescriptibles” (Art. 95). Ciertamente la condición de dominio público hace a las tierras públicas inalienables e imprescriptibles; lo cual no sólo contradice la declaratoria de “dominio privado” de los artículos 2, numeral 2 y del 83, sino que contradice todo el artículo 2, que afecta el uso de todas las tierras públicas con vocación para la producción agroalimentaria, precisamente porque son del dominio privado. La declaratoria de “dominio público” contradice el artículo 12 cuando dice que: “Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras, con vocación agraria, pueden ser objeto de adjudicación permanente, a través de la cual se otorga al campesino o campesina el derecho de propiedad agraria”. ¿Cómo podría el Instituto Nacional de Tierras adjudicar tierra en propiedad agraria si las tierras de su propiedad fueran del dominio público y por tanto inalienables?. Además, las tierras del Instituto Nacional de Tierras, eran las tierras que pertenecieron al Instituto Agrario Nacional y no

tenían el carácter de dominio público sino de dominio privado. En tal sentido la declaratoria del artículo 95 de que todas las tierras públicas son del dominio público, sería insostenible en relación a la legislación anterior a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, incluso en relación a la misma Ley.

Al efecto, la investigadora deduce que el legislador erró en la redacción de la norma contenida en el artículo 95, y que el legislador quiso decir: que todas las tierras que eran del dominio público, conservan y serán siempre del dominio público. En todo caso, el Tribunal Supremo de Justicia deberá pronunciarse en relación a la interpretación de la norma.

Al respecto, Duque (2004a, p. 564) dice que aceptada la constitucionalidad de la norma en discusión, el artículo 95, la “imprescriptibilidad de todas las tierras públicas, por su afectación al dominio público”, operaría a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y no retroactivamente, de forma que quien hubiera consolidado su posesión sobre dichas tierras no pierde el derecho a alegar la propiedad de esos terrenos por prescripción adquisitiva.

En este orden de ideas y en relación a las tierras baldías, Soto (2003) se pregunta “si el legislador incluyó en el concepto de tierras propiedad de la República las baldías” (p. 233), pues las tierras baldías pertenecen a la categoría de bienes de dominio privado que pueden ser adquiridos por prescripción, todo en atención a la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y el Código Civil; concluyendo, el citado autor, que en todo caso, las tierras baldías están excluidas de la norma objeto de análisis [el artículo 95 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario] y por tanto sujetas a prescripción.

3.4.1.1.2. Propiedad Privada.

En relación al derecho de propiedad privada, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 115, expresa que:

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

Se observa que el constituyente no sólo se limita a garantizar el derecho de propiedad, sino que enuncia las facultades de dicho derecho, como lo hace el Código Civil de Venezuela en el artículo 545: “La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley”. En tal sentido, el constituyente consagra el derecho de propiedad con todas sus facultades, limitadas a los fines de utilidad pública o de interés general, acorde con los derechos humanos de solidaridad.

En este orden de ideas, se caracteriza la propiedad privada sobre la tierra con vocación agraria, como el derecho a usar, gozar y disponer de la tierra de manera exclusiva, con las restricciones y limitaciones establecidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Al efecto, el uso de las tierras de propiedad privada, queda sujeto al cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación y sometida su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional, tal como lo indica la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en el artículo 2, numeral 5. De manera que, la actividad agraria que se ejerza sobre dichas tierras debe someterse a los planes de seguridad agroalimentaria para dar cumplimiento a la función social que le ha sido encomendada.

El propietario no puede disponer cultivar a su conveniencia *equis* rubro, sino aquellos que el Ejecutivo Nacional disponga según planes de seguridad agroalimentaria. Al respecto, la Ley no indica lineamiento alguno, por lo que la discrecionalidad del Ejecutivo crea inseguridad jurídica que afecta al propietario de tierras con vocación agropecuaria, que teniéndolas en producción no se ajusten a los planes agroalimentarios dictados por el Ejecutivo, por no estar cultivando los rubros preferenciales en ellos indicados. Lo que implicaría el no cumplimiento de

la función social agroalimentaria, afectando al propietario en cuanto a la certificación que el Instituto Nacional de Tierras pudiera emitir en relación al nivel de productividad de su finca.

A fin de cumplir con la función social agroalimentaria, las tierras de propiedad privada, son clasificadas según criterios de productividad en: finca productiva, finca mejorable, finca ociosa o inculca, clasificación que es garantía a la vez que limitación del derecho de propiedad sobre las mismas. Pues en la certificación del tipo de finca de que se trate, el ente emisor, Instituto Nacional de Tierras, deja constancia de los rubros de producción y demás elementos que permiten determinar la productividad de dichas fincas.

En consecuencia, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, reconoce la propiedad pública y privada como forma de tenencia de la tierra. Pero, cualquiera que sea la forma, la propiedad debe estar al servicio de la producción de alimentos, bajo un esquema de desarrollo sustentable que promueva la agricultura como base estratégica del desarrollo rural integral, fomente la actividad agrícola y el óptimo uso de las tierras, a fin de privilegiar la producción agropecuaria. De donde, el óptimo uso de las tierras implica, no solamente que las tierras estén produciendo al máximo de su capacidad, sino también, que estén produciendo los rubros establecidos en los planes de seguridad agroalimentaria dictados por el Ejecutivo Nacional.

El derecho de propiedad privada sobre tierras con vocación agroalimentaria, existente con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es un derecho real, divisible y enajenable, por lo cual, el titular puede usar, gozar y disponer de la tierra, venderla, hipotecarla, etc., pero no puede disponer no cultivarla o no cultivar los rubros indicados por el Ejecutivo, o producir por debajo de los niveles óptimos, el 80% de su capacidad; a perjuicio de tener que someter su propiedad a un plan de mejoramiento para adaptarse a los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo

Nacional, pagar el impuesto predial o perder la propiedad de sus tierras por expropiación.

En tal sentido, en todo lo referente a la producción agraria, la propiedad privada sobre tierras con vocación agroalimentaria, queda sometida al régimen legal de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario; para cualesquiera otros aspectos legales relacionados con las facultades inherentes al derecho de propiedad, sigue sometida al Derecho Común o Derecho Civil.

La tierra de propiedad privada, de conformidad con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, si su actividad se ajusta a los planes agroalimentarios y mantiene los niveles de producción exigidos, conserva todas las facultades inherentes al derecho de propiedad; incluso, el titular puede desprenderse de la facultad de uso y goce, y seguir conservando la titularidad como propietario, siempre que dichas tierras cumplan con los requisitos legales; pues la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a diferencia de la Ley de Reforma Agraria, no exige el trabajo y dirección personal y directa del propietario de la tierra.

Los propietarios de las tierras con vocación de uso agrario, tienen la obligación de inscribirse por ante las Oficinas de Registro de Tierras del Instituto Nacional de Tierras, quien determinará el valor de las tierras dependiendo de su vocación agraria, efectuará el análisis documental, el examen de los planos, establecerá el control geodésico y expedirá la Carta de Inscripción, que acompañara al registro del título.

Los propietarios de tierras rurales privadas con vocación de uso agrario, tienen la obligación de solicitar el certificado de finca productiva o de finca mejorable, según sea el caso y son sujetos pasivos del impuesto sobre tierras ociosas, para el caso de que sus propiedades no califiquen en ninguno de los dos supuestos.

3.4.1.2. Propiedad Agraria: Usufructo y Posesión Legítima.

La Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, hace referencia a una nueva propiedad, a un derecho de propiedad “*sui generis*” no encuadrable dentro de las categorías jurídicas del Derecho Civil por cuanto dicho derecho no otorga a su titular la facultad de disposición. En compensación, el legislador en la Exposición de Motivos indica que, si bien el adjudicatario no tiene derecho a enajenar la tierra, tampoco el Estado puede revocar la adjudicación mientras la tierra esté productiva.

Al efecto, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, indica que:

Se garantiza al sector campesino su incorporación al proceso productivo a través del establecimiento de condiciones adecuadas para la producción. En tal sentido, se promueve la estructuración de los fundos mediante la adjudicación de las tierras y la destinación de bienes inmuebles, muebles, incluidos los semovientes, al fin productivo de las mismas. (Art. 8. Subrayado añadido)

Se reconoce el derecho a la adjudicación de tierras a toda persona apta para el trabajo agrario, en los casos y formas establecidos en esta Ley. (Art. 12, primer aparte. Subrayado añadido)

La adjudicación de tierras parece generar un derecho. En efecto, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, crea una nueva forma de tenencia: “el derecho de propiedad agraria”, derecho derivado de la propiedad pública, pues:

Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras, con vocación agraria, pueden ser objeto de adjudicación permanente, a través de la cual se otorga al campesino o campesina el derecho de propiedad agraria. En ejercicio de ese derecho, el campesino o campesina podrá usar, gozar y percibir los frutos de la tierra. El derecho de propiedad agraria se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero no puede ser objeto de enajenación alguna. (Art. 12, segundo aparte. Subrayado añadido)

En los términos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el ejercicio del derecho de propiedad agraria otorga al beneficiario, campesino o campesina, la facultad de usar, gozar y percibir los frutos de la tierra y transferir por herencia a sus sucesores legales dicho derecho; pero no pueden ejercer actos de enajenación, salvo “garantía crediticia sólo bajo la modalidad de prenda sobre la cosecha, previa aprobación de las Oficinas Regionales de Tierras”, tal como lo contempla el artículo 11 de la Ley. En consecuencia, se trata de una propiedad agraria *sui generis*, por carecer de la facultad de disposición. Además, la “Unidad de Producción” será indivisible e inembargable, a tenor del artículo 8 de la Ley.

Si bien, el artículo 12 reconoce el derecho a la adjudicación de tierras a toda persona apta para el trabajo agrario, el cual otorga al campesino o campesina el “derecho de propiedad agraria”; el artículo 15, al consagrar la incorporación al proceso productivo de los sujetos beneficiarios de Ley, garantiza a los mismos, en el numeral 1, “el derecho a ser adjudicatarios de una parcela para la producción agraria”, y en el numeral 2, “el derecho a ser usufructuarios de una parcela para la producción agraria, así como de los bienes destinados a la estructuración del fundo con fines productivos”, (subrayados añadidos). De donde se deduce que el derecho a ser adjudicatario y el derecho a ser usufructuario, ponen una parcela de tierra para la producción agraria en manos del titular de dichos derechos.

Es así que, el artículo 17, dentro del régimen del uso de tierras con vocación para la producción agroalimentaria, garantiza:

1. La permanencia de los grupos de población asentados en las tierras que han venido ocupando.
2. La permanencia de los pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente para el momento de la promulgación de la presente Ley.
3. La permanencia de los grupos organizados para el uso colectivo de la tierra, así como el de las cooperativas agrarias y otras organizaciones económicas campesinas en las tierras ocupadas con fines de uso agrario.
4. A todos los campesinos y campesinas, el derecho fundamental a perseguir su progreso, no podrán ser desalojados de ninguna tierra

ociosa o inculta que ocupen con fines de obtener una adjudicación de tierras, sin que se cumpla previamente con el debido proceso administrativo por ante el Instituto Nacional de Tierras.

...

7. De manera preferente a los ciudadanos y ciudadanas nacidos y residentes en zonas rurales, con una edad comprendida entre dieciocho (18) años y veinticinco (25) años, el acceso a una parcela productiva agraria o a un fundo estructurado, para asegurar la sustentabilidad humana del desarrollo agrario. (Subrayado añadido)

Se observa que, la garantía de permanencia en las tierras ocupadas tiene como finalidad el acceso a la tierra productiva y la subsiguiente adjudicación de la misma.

En efecto, el artículo 64 indica que:

Los usufructuarios de un fundo estructurado, que hayan mantenido su eficiencia productiva por un término no menor de tres (3) años consecutivos, tendrán derecho a recibir título de adjudicación permanente, solo transferible por herencia a sus descendientes o en su defecto a sus colaterales. Dichos fundos no podrán ser objeto de enajenación. (Subrayado añadido)

Es después de tres años de estar ejerciendo efectiva y eficientemente una actividad productiva, que el usufructuario tiene derecho a la adjudicación permanente.

Declarando la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en el artículo 66 que:

se considera título de adjudicación permanente, el documento emanado del Instituto Nacional de Tierras, mediante acto administrativo, a través del cual se transfiere la posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas por el adjudicatario, que le confiere el derecho a transferir por herencia el goce y disfrute de las mismas. Los derechos emanados del título de adjudicación no podrán ser enajenados, (Subrayado añadido).

Es el título de adjudicación permanente, obtenido después de tres años, el que transfiere la posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas por

el adjudicatario, adquiriendo el derecho a transferir por herencia el goce y disfrute de dichas tierras, pero no puede enajenarlos.

Cabe preguntarse si, la propiedad agraria tal como esta definida en el artículo 12 y la posesión legítima, tal como lo está en el artículo 66, ¿son dos instituciones diferentes?, de serlo, ¿qué diferencia existe entre la propiedad agraria y la posesión legítima? o es que la propiedad agraria y la posesión legítima constituyen una misma institución.

Si a la Ley, como reza el Código Civil de Venezuela en el artículo 4, “debe atribuírsele el sentido que aparece del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador”. La diversidad terminológica utilizada por el legislador en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, al referirse en el artículo 12 al “derecho de propiedad agraria”, en el 15 al “derecho a ser adjudicatario” y al “derecho a ser usufructuario”, en el artículo 17 a la garantía de permanencia, en el 64 al derecho de los usufructuarios a la adjudicación permanente, y en el artículo 66 a la “posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas”; se deduce que el legislador agrario se refiere a una misma institución: la nueva propiedad agraria, propiedad *sui géneris* como se denomina en la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley.

Esta nueva propiedad agraria *sui géneris*, es una propiedad progresiva que se va perfeccionando a medida que se ejercen actos agrarios efectivos, eficientes y consecutivos sobre la tierra con vocación agraria. Es una propiedad posesiva y progresiva en tanto que los beneficiarios, campesinos y campesinas, productores ocupantes de tierras con vocación agraria, tienen derecho a permanecer en las tierras que ocupan, derecho que les hace usufructuarios por cuanto usan, gozan y perciben los frutos de la tierra que ocupan y cultivan, con la finalidad de que la misma les sea adjudicada si mantienen la eficacia productiva por el término de tres años consecutivos, adquiriendo el derecho a recibir a título de adjudicación permanente la posesión legítima de las tierras ocupadas y trabajadas.

El derecho de propiedad agraria se adquiere por adjudicación, mediante acto administrativo, del Instituto Nacional de Tierras al beneficiario productor, pudiendo el Instituto revocar la adjudicación otorgada, cuando el adjudicatario no cumpla con el compromiso de trabajar la tierra, a tenor del artículo 67 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Se observa, que la adjudicación no es un acto inmediateista, pues para que pueda otorgarse el título de adjudicación permanente, en el caso de los usufructuarios de fundos estructurados, deben mantenerse las tierras productivas por el término no menor de tres años consecutivos.

Es significativo que, a pesar de las disposiciones de los artículos 12 y 66, de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que establecen la no enajenación de los derechos transferidos mediante la adjudicación permanente, que otorga el derecho de propiedad agraria posesiva, el artículo 65 indique que:

Sobre la parcela y la estructura productiva queda excluida cualquier negociación a terceros no autorizada por el Instituto Nacional de Tierras, a través de acta de transferencia.

En el acta respectiva, el sujeto beneficiario de la transferencia deberá comprometerse a mantener la eficiencia productiva del fundo estructurado por un término no menor de tres (3) años, al cabo de los cuales le podrá ser adjudicado título de adjudicación permanente.

Es decir, que el usufructuario sí tiene derecho a enajenar su parcela, la facultad de disposición es posible ejercerla con limitación: tiene que ser autorizada por el Instituto Nacional de Tierras a través de acta de transferencia. Y tiene que existir un sujeto beneficiario de la transferencia dispuesto a comprometerse a mantener la eficiencia productiva del fundo estructurado por un término no menor de tres (3) años, al cabo de los cuales le podrá ser adjudicado título de adjudicación permanente.

Es de observar, que la negociación con terceros, autorizada por el Instituto Nacional de Tierras, no es la regla sino la excepción, la prohibición de enajenación no es absoluta. El legislador vela la posibilidad de enajenación a favor y en pro de que la tierra con vocación agraria se mantenga productiva, y que la manifestación de voluntad del beneficiario, al comprometerse a trabajar la tierra a los fines de la adjudicación, sea real y efectiva.

En efecto, la nueva propiedad agraria es *sui generis*, poco parecida a la propiedad agraria que la Ley de Reforma Agraria consagró, a excepción de que es una propiedad destinada a la producción agropecuaria y por tanto agroalimentaria.

Es de observar, que la posesión legítima transferida mediante el título de adjudicación permanente, es una posesión distinta a la posesión del derecho civil, es una posesión legítima agraria, posesión de derecho por declaración de la propia Ley. Desde la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Agraria y la obligación de la función social, la posesión agraria y la propiedad agraria, adquieren características distintas de la propiedad y posesión civil. Al respecto, Duque (2001b, I) establece diferencias entre la posesión agraria y la civil, dice:

La posesión en Derecho Agrario está más cerca del término tenencia que emplean las leyes de Reforma Agraria, porque con ella se quiere expresar las diversas formas de utilizar económicamente la tierra... tenencia agraria se aleja de tenencia civil, o mera relación de hecho con una cosa. Para el Derecho Agrario la tenencia supone derecho, para el Derecho Civil la tenencia no trasluce propiedad ni derechos. El tenedor agrario es un poseedor, el tenedor civil es un sub-poseedor. Para el Derecho Agrario la tenencia es una posesión con diversas formas, para el derecho civil la tenencia es un grado inferior en la posesión. Para que la tenencia civil sea verdadera posesión es necesario el elemento subjetivo del *animus*, mientras que para la tenencia agraria es suficiente el elemento objetivo de la explotación. (p. 157)

De conformidad con la nueva legislación agraria, la posesión legítima es una posesión legal, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario da esa calificación a la situación del ocupante usufructuario de un fundo estructurado, que ha venido

cultivando la tierra durante tres años consecutivos de manera eficiente, y en consecuencia le otorga el título de adjudicación permanente. La legitimidad la da el trabajo de la tierra con vocación agraria, por lo que el Derecho Agrario, cuando protege al productor del campo, aspira a garantizarle su permanencia y mejorar su condición, el Derecho Agrario venezolano persigue “establecer sobre bases de justicia social las relaciones hombre-tierra-comunidad, en donde el sujeto es el hombre, el objeto, la tierra y la condición o límite es la función social que sobre ésta se cumpla” (*op. cit.*, p. 173), que no es otra que, mantener la eficiencia productiva de la tierra con vocación agraria ajustada a los planes de seguridad agroalimentaria. En este orden de ideas, se comparte el juicio de Duque (2001b, l) cuando dice que es posible:

...considerar la posesión agraria, como LA TENENCIA DIRECTA, PRODUCTIVA, CONTINUA E ININTERRUMPIDA DE UN PREDIO RUSTICO... POSESIÓN ES EL EJERCICIO DE ACTOS POSESORIOS SOBRE UN PREDIO RUSTICO, ES DECIR, SU EXPLOTACIÓN ECONOMICA. No puede en consecuencia, haber una posesión agraria sin que se tenga el bien o la cosa, de manera tal que ésta produzca. (p. 181)

En efecto, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, no trasfiere la posesión legítima sino hasta transcurridos tres años consecutivos durante los cuales el beneficiario esta manteniendo el fundo en producción. El elemento objetivo de la explotación económica de la tierra, hace de esa tenencia una posesión legítima.

La nueva propiedad agraria *sui géneris*, es una propiedad progresiva y posesiva, que se perfecciona a medida que se ejercen actos agrarios efectivos, eficientes y consecutivos sobre la tierra con vocación agraria. La voluntad manifiesta del beneficiario, en virtud y en función del trabajo agrario que realiza, legitima la tenencia de la tierra que ocupa.

3.4.1.3. La Ocupación y Otras Tenencias Precarias.

La vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, en el artículo 144, dice que, “es ocupante el que en su propio nombre detenta tierras baldías sin título de venta, de adjudicación gratuita o de arrendamiento”.

El “ocupante, es el campesino que trabaja la tierra ajena sin contraprestaciones dinerarias, generalmente por acto unilateral” (Venturini, 1976, p. 415). En efecto, la ocupación es una situación de hecho sobre tierras de vocación agro-alimentaria que otorga al ocupante, para el caso de que ejerza de manera efectiva actos agrarios, el derecho a permanecer en dichas tierras.

La ocupación es una forma de tenencia de la tierra reconocida por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y protegida mediante el derecho de permanencia, tal como lo consagra en el artículo 17, pues dentro del régimen del uso de tierras con vocación para la producción agroalimentaria, se garantiza:

1. La permanencia de los grupos de población asentados en las tierras que han venido ocupando.
2. La permanencia de los pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente para el momento de la promulgación de la presente Ley.
3. La permanencia de los grupos organizados para el uso colectivo de la tierra, así como el de las cooperativas agrarias y otras organizaciones económicas campesinas en las tierras ocupadas con fines de uso agrario.
4. A todos los campesinos y campesinas, el derecho fundamental a perseguir su progreso, no podrán ser desalojados de ninguna tierra ociosa o inculta que ocupen con fines de obtener una adjudicación de tierras, sin que se cumpla previamente con el debido proceso administrativo por ante el Instituto Nacional de Tierras. (Subrayado añadido)

La garantía de permanencia puede declararse sobre las tierras determinadas en el artículo 2 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es decir, sobre tierras públicas y tierras privadas. Deberá ser declarada mediante acto dictado por el Instituto Nacional de Tierras. Este mismo artículo, contiene el procedimiento a

seguir para hacer efectivo el derecho de permanencia de los ocupantes que estén manteniendo productivas las extensiones de tierras ocupadas.

Venturini (2004, 13.440, p. 1), califica al «derecho de permanencia agraria» como un derecho humano de primera generación, lo que significa su adscripción al régimen previsto por el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagra los derechos humanos como valores del ordenamiento jurídico venezolano. Y señala "... que las decisiones garantes del derecho de permanencia llámese "Amparos" o "Cartas Agrarias" son de la exclusiva potestad del Instituto Nacional de Tierras" (Venturini, 2004, 13.617, p. 2). En efecto, las Cartas Agrarias, "certifican las ocupaciones de las agrupaciones campesinas que manifiesten su voluntad de organizarse con fines productivos y proceder, en forma inmediata, al cultivo y aprovechamiento de las mismas" (Art. 1º, Decreto 2.292). Decreto respecto del cual el Tribunal Supremo de Justicia tendrá que pronunciarse respecto de su inconstitucionalidad.

Los ocupantes de tierras con vocación de uso agrario, al igual que los propietarios de tierras privadas, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, tienen la obligación de inscribirse ante las oficinas de registro de tierras del Instituto Nacional de Tierras, el cual les expedirá la certificación a que hubiere lugar según lo establecido en la Ley y los respectivos reglamentos.

Se observa que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, al reformar el Decreto con Fuerza de Ley, otorga a la ocupación un trato similar al de la propiedad privada; pues, además de incluir en la reforma del artículo 17 el procedimiento para la declaratoria de la garantía de permanencia, en todos los artículos donde decía "...los propietarios..." agrega "...u ocupantes...". De manera que, los ocupantes de tierras públicas que las tengan productivas o puedan tenerlas mediante un plan de mejoramiento, están amparados, en principio por el derecho de permanencia, y también por el certificado de finca productiva o certificado de

finca mejorable que, previa solicitud, emita el Instituto Nacional de Tierras de conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 49 de la Ley.

Sin embargo, en opinión de la investigadora, el derecho de permanencia parece destinado a amparar a los grupos de campesinos organizados, a los que se les otorga Cartas Agrarias en certificación del derecho a permanecer en tierras públicas o supuestamente públicas. Mientras que, el certificado de finca productiva y el certificado de finca mejorable, parecen ser la certificación a la cual pueden acceder los productores que por años han venido ocupando tierras públicas con ánimo de dueños.

En efecto, los ocupantes de tierras con vocación de uso agrario que se encuentren en producción, siempre y cuando estén ajustados a los planes de seguridad alimentaria establecidos por los organismos competentes, deberán solicitar, por ante el Instituto Nacional de Tierras, un certificado de finca productiva. En dicho certificado, el Instituto hará constar la extensión y la calidad de las tierras, los rubros de producción y demás elementos que permitan determinar la productividad de las mismas, todo a tenor del artículo 41 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Igualmente, los ocupantes de tierras con vocación de uso agrario, que no se encuentren productivas o se encuentren infrautilizadas, deben solicitar el certificado de finca mejorable de conformidad con el artículo 49 de la precitada Ley, por ante el Instituto Nacional de Tierras, comprometiéndose a efectuar el mejoramiento y adaptación de su “propiedad” [aquí la Ley no dice: u ocupación], durante un término perentorio de dos años, de acuerdo con los planes y lineamientos que el Ejecutivo Nacional determine a través del Instituto Nacional de Tierras; el término de dos años se computará a partir de la expedición de la certificación correspondiente.

Si en el transcurso de los dos años otorgados por el Instituto Nacional de Tierras, para que el ocupante ponga a producir la finca, éste incumple con lo

establecido en la certificación o sólo cumple parcialmente, comenzará a causarse el impuesto respectivo por cada hectárea de tierra ociosa o inculta. Igualmente, la tierra en cuestión podrá ser rescatada.

El trato similar que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario otorga a la ocupación respecto de la propiedad, está acorde con el concepto de propiedad agraria que, desde la reforma agraria y con fundamento en el principio de la función social, hizo de la propiedad de la tierra una propiedad posesiva, significando con ello que lo que da derecho a la tierra es el ejercicio efectivo mediante la realización de actos agrarios.

En efecto, lo importante no es tanto el derecho de propiedad, sino la posibilidad de que quien detente la tierra, quien la este ocupando efectivamente, pueda hacerlo con seguridad y garantía, con protección legal. Ya se ha dicho, que por tenencia de la tierra se entienden las formas en que se establece la relación tierra-hombre para el uso productivo, en tanto que la actividad agraria es un proceso agrobiológico que se da en la tierra con el trabajo del hombre y la finalidad de cumplir la función social agroalimentaria.

Aspecto que no puede pasar desapercibido, en relación a la ocupación, es la calificación de “ocupación ilegal” u “ocupación ilícita” a los efectos del Procedimiento de Rescate de Tierras, sin definir lo que debe entenderse, a efecto de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por dichas situaciones. Fundamentalmente, cuando el legislador expresa, en la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley, que éste es un nuevo marco legal, en donde el régimen de uso de las tierras públicas o privadas, con vocación para el desarrollo agroalimentario, esta dentro de un marco jurídico distinto al del derecho común y donde la evaluación del uso de las tierras con vocación agraria es la productividad.

En tal sentido, los calificativos de ocupante ilícito y ocupante ilegal no definidos en la Ley son elementos perturbadores, que quedan a la discrecionalidad del funcionario correspondiente y crean incertidumbre jurídica. Sobre todo, cuando a

tenor del artículo 86 de la Ley, “la ocupación ilegal o ilícita de tierras con vocación de uso agrario no genera ningún derecho” y en consecuencia, “la administración agraria no estará obligada a indemnizar a los ocupantes ilegales o ilícitos de las tierras con vocación de uso agrario susceptibles de rescate, por concepto de bienhechurías que se encuentren en dichas tierras”.

Es de observar, que el artículo 86 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario anteriormente citado, con distinta redacción, viene siendo el mismo artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, pues la esencia y espíritu de la norma es la misma, que los ocupantes ilegales o ilícitos no tienen derecho a ser indemnizados por las bienhechurías que se encuentren en las tierras que ocupan. El artículo 90 fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2002) mediante ponencia del magistrado García García. En síntesis, el sentenciador dice que la no indemnización por concepto de bienhechurías realizadas por los ocupantes en las tierras públicas ocupadas, implica por una parte, enriquecimiento ilícito del Instituto Nacional de Tierras y por otra el desconocimiento absoluto del derecho de propiedad, pues aunque el derecho de propiedad sea limitable, dado su utilidad social, dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del derecho por su rango constitucional, en consecuencia declara la nulidad del artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Al respecto Duque (2004a, p. 558), dice que no existe norma legal alguna que considere delito y ni siquiera falta o contravención administrativa, la ocupación de las tierras del Instituto Nacional de Tierras sin su autorización, de forma que sin haberse calificado previamente por la ley como delito o falta tal ocupación, no es posible, constitucionalmente, sancionar con la pérdida del derecho a la indemnización de la propiedad de las mejoras a quien ocupe dichas tierras.

En relación a las tierras baldías, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos en el artículo 145, califica la ocupación de los terrenos baldíos de lícita, “cuando no sean de los inalienables”. Es decir, que la ocupación es ilícita cuando sea sobre baldíos

inalienables, que al efecto la Ley menciona en el artículo 13 y son: “los que se encuentren cubiertos de bosques..., los terrenos que estén a inmediaciones de las salinas... o a orillas del mar..., los que se encuentren a las cabeceras de los ríos... los existentes en las islas marítimas y fluviales...”. Reconociendo en el artículo 147, que el ocupante tiene las acciones que sean procedentes para la defensa de sus obras y plantaciones, pudiendo incluso enajenarlas y el adquirente sucederle en todos los beneficios de la ocupación; siendo necesario el lapso de dos años y medio de ocupación para que la misma tenga los efectos que la Ley le atribuye.

Por el contrario, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a tenor del artículo 87, deja por cuenta de los ocupantes ilegales o ilícitos, el pago de los gastos que genere el revertir los daños ocasionados a los recursos naturales.

Por último, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, consecuente con la presunción de ilegalidad e ilicitud de la ocupación, prescribe en el artículo 92 que “los ocupantes ilegales o ilícitos de las tierras públicas no podrán oponer al Instituto Nacional de Tierras el carácter de poseedores”.

En relación al tema, Sainz (2003, p. 114) indica “que no puede haber una presunción de que todo poseedor u ocupante de las tierras objeto de un procedimiento de rescate sea ilegal o ilícito”, ya que este es un hecho posterior que debe o puede quedar demostrado en el procedimiento, mientras tanto el ocupante tiene el beneficio de considerarse como un ocupante con derecho a ejercer su defensa y demostrar la legalidad o licitud de su ocupación.

En cuanto a la sanción a los ocupantes ilegales o ilícitos de tierras públicas con vocación de uso agrario susceptibles de rescate, de no reclamar indemnización alguna por concepto de bienhechurías que se encuentren en dichas tierras; Sainz (2003) dice que contraría los principios de buena fe y sanciona con medidas draconianas a quienes han venido utilizando estas tierras, que si bien no tienen la documentación requerida, hicieron siembras con esfuerzo y dedicación basado en

el principio del “trabajo como hecho social” (p. 119), y que en definitiva la posesión es un elemento propio que forma parte de los atributos de la propiedad en el contexto del artículo 115 de la Constitución vigente.

En momentos de tanta efervescencia política, cuando la tierra con vocación agraria esta siendo invadida, y como en tiempos de la Ley de Reforma Agraria, la tierra se toma como bandera política, habría sido conveniente una definición de los términos “ocupación ilegal” y “ocupación ilícita” en el marco del nuevo régimen legal, que privilegia la actividad agraria desarrollada en las tierras con vocación agraria por medio del trabajo productivo.

Aunque el presente análisis versa sobre la Ley, no sobre la realidad social en el campo, se observa que el mencionado Decreto 2.292 y las Cartas Agraria están siendo utilizadas para certificar ocupaciones en tierras que ya tienen ocupantes, que desde años atrás vienen cultivando las tierras y que en todo caso tendrían derecho a solicitar el certificado de finca mejorable. Sin embargo, el Instituto Nacional de Tierras los califica de ocupantes ilegales e ilícitos a fin de rescatar esas tierras y entregarlas mediante la Cartas Agrarias a otros grupos de personas. Siendo necesario acotar que, el hecho de no presentar documentación, no es fundamento legal para el rescate de tierras; la Ley sólo exige niveles óptimos de producción y ajustarse a la producción de rubros conforme a los planes agroalimentarios para el cumplimiento de la función social agroalimentaria.

En relación a las tenencias precarias, a tenor del artículo 18 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, los arrendatarios, medianeros y pisatarios, que cultiven pequeños lotes en tierras privadas o públicas, denunciadas o señaladas como ociosas o incultas, tienen derecho a permanecer en ellas durante el procedimiento de rescate de las tierras o durante el procedimiento de expropiación hasta que el Instituto Nacional de Tierras decida acerca de la adjudicación de las tierras que ocupan o su reubicación en otras de iguales o mejores condiciones. El derecho de permanencia con fines de adjudicación, es la protección legal a los tenedores precarios, a diferencia de la Ley de Reforma Agraria que condenaba los sistemas

indirectos de producción, prohibiendo los contratos de tenencia o regulándolos en caso del arrendamiento.

3.4.1.4. El Fondo Estructurado.

El Fondo Estructurado es una “figura jurídica autónoma” (Venturini, 2002, 12.898, p. 1), consagrada en la legislación vigente como forma de empresa agraria promovida por el Estado para optimizar los resultados de la actividad agraria. En efecto, la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley indica que:

La interrelación entre la actividad agraria y el desarrollo social implica la incorporación del campesino al proceso productivo a través del establecimiento de condiciones adecuadas para la producción. Para ello se procura que los campesinos cultiven las tierras de manera coordinada y no aislada. Es así que se estimula la estructuración del fondo colectivo, como medio de desarrollo armonizado, con miras a una mejor eficiencia productiva, ello sin perjuicio de buscar igualmente el desarrollo de los fondos estructurados individuales, en la medida en que resulten productivos.

El legislador promueve dos modalidades de fondo estructurado para la producción: el fondo estructurado individual y el fondo estructurado colectivo, siendo ésta última modalidad la preeminente.

En efecto, el artículo 8 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario garantiza al sector campesino su incorporación al proceso productivo a través del establecimiento de condiciones adecuadas para la producción. Y promueve la estructuración de los fondos mediante la adjudicación de las tierras y la destinación de bienes inmuebles, muebles, incluidos los semovientes, al fin productivo de las mismas. Esta unidad de producción es indivisible e inembargable y podrá ser mejorada mediante la incorporación de nuevas técnicas, condiciones de producción, transformación y mercadeo de los productos agroalimentarios. En tal sentido “se estructurará el fondo colectivo mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas

para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos” (LTDA, Art. 4). Pues, el trabajo y explotación de los fondos estructurados colectivos se realizara, a tenor del precitado artículo, mediante las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria, que se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario.

Los fondos estructurados tendrán apoyo financiero, pues el Estado organizará el servicio eficiente del crédito agrario, incorporando a las instituciones bancarias y financieras públicas o privadas existentes a dicho servicio o creando instituciones estatales si fuere necesario. Los órganos crediticios establecerán un sistema preferencial destinado a la estructuración de fondos por autoconstrucción supervisada, tal como lo establece el artículo 9 de la Ley.

La incorporación al proceso productivo de los sujetos beneficiarios de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, garantizará entre otras cosas, “el derecho a ser usufructuarios de una parcela para la producción agraria, así como de los bienes destinados a la estructuración del fundo con fines productivos” (Art. 15, 2.)

Igualmente, en el artículo 17, numeral 7, dentro del régimen del uso de tierras con vocación para la producción agroalimentaria, se garantiza de manera preferente a los ciudadanos y ciudadanas nacidos y residentes en zonas rurales, con una edad comprendida entre dieciocho y veinticinco años, el acceso a una parcela productiva agraria o a un fundo estructurado, para asegurar la sustentabilidad humana del desarrollo agrario.

Es de observar que, en las normas precitadas, el legislador habla indistintamente de “parcela para la producción agraria” y “parcela productiva agraria”, así como de “estructuración del fundo” y “fundo estructurado”. Cabe preguntarse por las diferencias entre parcela y fundo, al respecto, Venturini (2002, 12.898, p. 1) dice que la diferenciación entre parcela y fundo no tiene sentido jurídico, pues la parcela es la porción pequeña de un terreno, pero que desde el

punto de vista del moderno Derecho Agrario, es un fundo en sí cuando tiene vocación agraria y la dicotomía se resuelve hablando de “fundo parcelario”.

El citado autor, se pregunta qué es un «fundo estructurado», para encontrar respuesta acude al Derecho Romano y a la noción de *fundus instructus* compuesto de las voces: *fundus* que significa suelo aunque esté desierto, e *instructus* que debe entenderse como el complejo pertinencial de cosas y personas necesarios para el ejercicio organizado de la actividad agraria. En atención a la configuración normativa, el fundo estructurado corresponde al fundo integrado en una organización productiva dotado de los elementos inherentes a la producción. Al efecto, da una definición tentativa de lo que debe entenderse como fundo estructurado: “aquel integrado funcionalmente con las «mejoras, anexos y pertenencias» requeridas para su cabal explotación agraria distribuidas y ordenadas con criterios de eficiencia operativa en el contexto de la planificación nacional” (*op. cit.*, p. 2). En este orden de ideas, lo contrario del fundo estructurado es el «nudo fundo» o «nudo suelo», cuya expresión tangible más visible es la llamada tierra inculca. De donde la característica del fundo estructurado, es la necesaria eficiencia productiva.

El valor jurídico del fundo estructurado es que constituye el elemento material que sustenta el título de adjudicación permanente, por el cual se otorga al adjudicatario la posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas, de conformidad con los artículos 64 y 66 de la Ley. En efecto, los usufructuarios que hayan mantenido la eficiencia productiva del fundo estructurado por un término no menor de tres años, tendrán derecho a recibir el título de adjudicación permanente, a través del cual se transfiere la posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas; es decir, del fundo estructurado.

En definitiva, el Fondo Estructurado es una unidad de producción, conformado por la tierra y bienes productivos muebles e inmuebles, incluidos los semovientes con destinación al fin productivo de la misma. Indivisible e inembargable como unidad tenencial. Organizado e integrado instrumentalmente para la producción

agroalimentaria, de acuerdo al carácter individual o colectivo de la persona o ente que ostente la titularidad y a la vocación agraria específica de las tierras que lo constituyan, a fin de cumplir cabalmente la función social agroalimentaria de la Nación y de la producción de conformidad con la Ley.

3.4.1.5. El Conuco como Fuente Histórica de Biodiversidad.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario consagra una forma de tenencia muy controversial por ser considerada clásicamente una tenencia defectiva por los bajos niveles de productividad, que apenas alcanzan para la subsistencia de la familia campesina, además de ser considerada una forma depredatoria por las técnicas de cultivo. Esta forma de tenencia es el conuco, tenencia sobre una pequeña parcela de terreno ajena a la propiedad, normalmente sobre tierras baldías o sobre las tierras colindantes privadas de haciendas, fundos o hatos; también puede constituir conuco una pequeña propiedad cuya producción se destina a la subsistencia familiar. Casanova (1967) dice que:

“El conuquero procede como una especie de colonizador. Primero ocupa un pedazo de tierras, baldías o de propiedad particular, y tala. Luego... quema. Por último siembra. Y repite «la siembra» dos o tres veces, con una técnica primitiva, atendido exclusivamente a la fertilidad del suelo. En el momento en que la tierra le niega sus dones... selecciona otra parcela y reinicia el ciclo, para trasladarse de un lugar a otro periódicamente, practicante de una agricultura migratoria, nómada. La economía que deriva del conuco es de subsistencia” (p. 79).

El conuco es calificado como una unidad tenencial defectiva por representar históricamente una economía de subsistencia, por ello, no se ha definido por sus atributos jurídicos sino desde el punto de vista económico. El conuco es la unidad de explotación más utilizada por el campesino sin tierras, que le provee los alimentos indispensables para el sostenimiento de su familia.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en el artículo 19 indica que:

Se reconoce el conuco como fuente histórica de la biodiversidad agraria. El Ejecutivo Nacional promoverá, en aquellas áreas desarrolladas por conuqueros, la investigación y la difusión de las técnicas ancestrales de cultivo, el control ecológico de plagas, las técnicas de preservación de suelos y la conservación de los germoplasmas en general.

El reconocimiento del legislador en estos términos, hace de esta forma de tenencia un instrumento de protección ambiental que revierte los efectos negativos depredatorios que se atribuyen al conuco. Garantizando, en el artículo 20, la permanencia de los conuqueros en las tierras por ellos cultivadas, que “tendrán derecho preferente de adjudicación en los términos de la presente Ley”.

El reconocimiento del conuco en los términos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es conteste con la conservación y regulación del manejo *in situ* de la diversidad biológica, y del reconocimiento por parte del Estado de los conocimientos que, sobre la diversidad biológica, tienen las comunidades locales e indígenas, de conformidad con los artículos 4 y 13 de la Ley de Diversidad Biológica del año 2000.

En relación al tema, Venturini (2002, 12.711-2), indica que el alcance y contenido de estas normas debe ajustarse a las pautas interpretativas de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, correlacionadas con el artículo 1 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que establece las bases del desarrollo rural integral y sustentable, en cuyo contexto debe situarse la noción jurídica del conuco.

El autor citado analiza el conuco como el «pequeño fundo vernáculo» que en las culturas precolombinas aparece vinculado al grado de nomadismo, seminomadismo o sedentarismo de las poblaciones, basado en criterios comunales que excluían la propiedad privada, “el indígena como productor primario, ejercía una relación de «pertenencia colectiva» de carácter eminentemente funcional, nunca formal, ni meramente apropiativo” (*op. cit.*, p. 3),

dirigida a la satisfacción de las necesidades alimentarias y que entre las culturas precolombinas estaría vinculado a «actos rituales» para hacer producir la tierra. El conuco o «pequeño fundo vernáculo» indígena, cumple su función alimentaria en la época colonial y también republicana, al ser fuente de alimentos para la población esclava; lo que “indujo, lenta y gradualmente a la coexistencia y simbiosis de la «macro-micro» tenencia de la tierra” (*op. cit.*, p. 4), que el autor comentado, denomina binomio latifundio-minifundio como sistema de tenencia defectiva; concluyendo “que el CONUCO, caracterizado por la INESTABILIDAD y lo TRANSITORIO, se debe estimar como el VICIO más relevante del LATIFUNDIO” (*op. cit.*, p. 5).

Siendo así, y en atención a los principios constitucionales y legales de protección a los derechos ambientales, la biodiversidad, el desarrollo rural sustentable y la seguridad agroalimentaria, que además constituyen el objetivo de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la protección legal al conuco debe analizarse desde una dimensión ecológica, nunca económico-productiva. La conceptualización del conuco desde una perspectiva ecológica esta en concordancia con la afectación de uso de las tierras baldías, que serán objeto de planes especiales de desarrollo socio-económico dentro de un esquema efectivo de producción, que garantice la biodiversidad de los recursos existentes; pues con frecuencia las tierras baldías son objeto de ocupación por conuqueros que a tenor del artículo 20 de la Ley comentada tienen derecho preferente de adjudicación.

En tal sentido, Venturini (2002, 12.760), dice que “la Ley de Tierras sólo auspicia y tutela al «CONUCO ECOLOGICO» de origen indígena, donde la actividad agraria productiva y/o conservacionista se realiza en armonía vital con la naturaleza” (p.1). Criterio que se comparte en la presente investigación porque de lo contrario se atentaría contra los principios ambientales constitucionales y el propósito de la propia Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que tiene como objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable: Siendo que el conuco ha sido calificado como tenencia defectiva, económicamente improductivo

y medio de explotación social. El conuco debe ser protegido en su dimensión ambiental y conservacionista y como pequeña unidad productiva que cumple una función de subsistencia familiar; aunque el conuco no alcance los niveles del rendimiento idóneo para que dicha tenencia sea protegida por la Ley.

En efecto, la noción jurídica del conuco definido por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como “fuente histórica de la biodiversidad agraria”, está determinada por la efectiva presencia de la biodiversidad en las unidades de tenencia que aspiren a tal calificación.

Así, cuando falte por cualquier causa ese rasgo no HAY CONUCO JURIDICAMENTE HABLANDO... para perfilar el concepto legal de CONUCO, como «objeto tutelar agrario» reconocido por los artículos 19 y 20 de la Ley LTDA, es menester ajustar su «legitimidad» a la presencia efectiva del factor «BIODIVERSIDAD» (*Ibidem*).

Siendo así, no puede pretenderse que cualquier unidad tenencial, constituida por una pequeña parcela o minifundio, sea un conuco protegido legalmente, cuando su existencia atente contra el equilibrio ecológico, contra la biodiversidad como valor perdurable e intemporal. Para saber si un pequeño fundo, sigue diciendo el autor en comentario, “es objeto de tutela agraria debería ocurrirse al informe técnico correspondiente, el cual por su mismo tenor ha de estar en concordancia con los avances de la CIENCIA” (*op. cit*, p. 2).

La investigadora, compartiendo la opinión del autor comentado, interpreta que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no protege el conuco depredatorio, entendiéndose como tal, la actividad de sembradío de subsistencia, acompañada de prácticas de tala, quema, con abandono de la tierra e itinerante. Práctica que podría constituir una ocupación ilegal o ilícita, y configurar el supuesto de los artículos 86 y 87 de la Ley, quedando “por cuenta del ocupante ilegal o ilícito el pago de los gastos que se generen con el objeto de revertir los daños que se hayan ocasionado a los recursos naturales”.

Sin embargo, la exclusión del conuco depredante de la protección legal, no excluye el derecho de todo campesino, o mejor dicho, de “todos los venezolanos y venezolanas que hayan optado por el trabajo rural y especialmente, la producción agraria como oficio u ocupación principal” (Art. 13 LTDA), para poder acceder a una parcela de terreno e incorporarse al proceso productivo conforme al principio del uso óptimo de la tierra y para hacer efectivo su derecho a la alimentación.

3.4.2. La Nueva Propiedad Agraria Caracterizada con Fundamento en los Valores y Principios, Fines y Propósitos Contenidos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Tratar de caracterizar a la nueva propiedad agraria *sui géneris* en función de los valores y principios, fines y propósitos asignados en la ley, supone hacer una reflexión sobre los *pros* y los *contras* que socialmente ha venido generando esta nueva propiedad, pero se quiere hacer a la luz de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y al fin material que el legislador pretende alcanzar con esta nueva forma de tenencia, que en principio debería simplemente denominarse «tenencia en usufructo agrario», pues lo importante es la relación tierra-hombre para el uso productivo; se trata del control de la tierra por parte del hombre que la trabaja, que ese control sea exclusivo y no contradictorio, que no genere controversia social; es decir, que otro sujeto no alegue mejor tenencia.

Los valores que informan la nueva forma de tenencia denominada por la Ley “propiedad agraria”, se enmarcan dentro de los valores constitucionales de solidaridad e igualdad de oportunidades, del derecho a una mejor calidad de vida de la población campesina, del derecho al desarrollo, a la paz en el campo, a la seguridad agroalimentaria y ambiental de las presentes y futuras generaciones; es decir, de derechos progresivos con proyección de futuro.

Esta reflexión supone partir de algunos supuestos y tratar de darles una respuesta. No se pretende establecer una verdad absoluta, sino más bien, de ir

desbrozando algunos aspectos de la Ley que resultan contradictorios, tal vez por la utilización de diferentes términos o conceptos para referirse a la propiedad agraria *sui géneris*. Entendiendo que toda Ley es un modelo, un ideal que la sociedad proyecta alcanzar, será necesario que transcurra el tiempo para observar realmente si los objetivos legales logran alcanzarse con la nueva propiedad agraria, propiedad posesiva y progresiva como se ha calificado anteriormente. (Supra, p. 118).

La Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se refiere a un derecho de propiedad *sui géneris*, no encuadrable dentro de las categorías jurídicas del Derecho Civil, por cuanto dicho derecho no otorga a su titular la facultad de disposición. Como compensación, el legislador en la Exposición de Motivos indica que, si bien el adjudicatario no tiene derecho a enajenar la tierra, tampoco el Estado puede revocar la adjudicación mientras la tierra esté productiva.

El hecho de que la adjudicación no pueda revocarse mientras el usufructuario este cultivando la tierra, no es excusa para que no pueda tener las tierras en propiedad y enajenarlas. El planteamiento, de la Exposición de Motivos luce acertado, si sencillamente se denominara a la nueva forma de tenencia en relación a las facultades que realmente se otorgan, y si la regla general es que entre las facultades otorgadas no se encuentra la de disponer, lo lógico sería que se hablara de adjudicación en usufructo y no de propiedad.

Al denominar “propiedad” a una institución que no cuenta con todas las facultades inherentes a la propiedad jurídicamente hablando y que socialmente tiene un significado muy definido, por el cual la generalidad de las personas entienden que una cosa propia es algo de lo que se puede disponer, se esta generando una especie de fraude al dar un nombre a una institución que no es tal. Entonces, es necesario desmitificar el concepto de propiedad. Si mediante otra forma de tenencia, como el usufructo, el campesino-productor logra incorporarse al desarrollo, al proceso productivo, si se logra el desarrollo humano y el

crecimiento económico, el desempeño del trabajo rural en condiciones de dignidad y mayor calidad de vida, ¿qué importa que esa nueva forma de tenencia denominada “propiedad agraria” sea o no realmente propiedad jurídicamente hablando?, ¿para que se quiere la tierra?, para trabajarla, para ponerla a producir y vivir más dignamente, al tiempo que se cumple con una función social en cuanto que se contribuye a la producción de alimentos, asegurando un derecho fundamental del ser humano, o ¿es que se quiere la tierra para convertirla en un bien de renta y extraerla los frutos civiles?.

En efecto, la intención del Legislador con la creación de esta nueva forma de tenencia, que él mismo denomina en la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley como “derecho de propiedad *sui generis*”, advirtiendo que es una categoría jurídica no encuadrable dentro del Derecho Civil; es que dicha “propiedad” garantice al sector campesino su incorporación al proceso productivo. En tal sentido, la tierra con vocación agraria objeto de éste nuevo derecho, está sujeta a una serie de limitaciones que impide que la tierra salga del ciclo productivo y se convierta en un bien productor de renta, elemento de poder y prestigio social como en épocas históricas.

A tales efectos, dentro del régimen del uso de tierras con vocación para la producción agroalimentaria, se garantiza la permanencia de los grupos de población, de pequeños y medianos productores agrarios, asentados en las tierras que han venido ocupando, así como la permanencia de grupos organizados para el uso colectivo de la tierra.

Se observa que el nuevo “derecho de propiedad agraria”, tiene mayor significado en la esfera de la realidad material, que en lo jurídico, pues se expresa en relación a la posesión real de la tierra, al control de la misma, a la forma en que se establece la relación tierra-hombre para el uso productivo.

Es así que, los sujetos beneficiarios del régimen legal, a tenor del artículo 13 de la Ley, son todos los venezolanos y venezolanas que opten por el trabajo rural y

especialmente, la producción agraria como oficio u ocupación principal. A tal efecto, los interesados en hacer efectivo el derecho a la adjudicación de tierras para la producción, al formular la solicitud deberán manifestar su voluntad y compromiso de trabajar la tierra adjudicada, tal como lo requiere el artículo 59 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Para la realización de la actividad productiva que deberá llevarse a cabo en las tierras adjudicadas, la Ley en el artículo 8, garantiza al sector campesino su incorporación al proceso productivo a través del establecimiento de condiciones adecuadas para la producción y promueve “la estructuración de los fundos [ya sean individuales o colectivos] mediante la adjudicación de las tierras y la destinación de bienes inmuebles, muebles, incluidos los semovientes, al fin productivo de las mismas”. Y el trabajo podrá organizarse mediante:

Las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria, [que] se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario. En tal sentido, se estructurará el fundo colectivo mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos. (LTDA, Art. 4)

Otro aspecto controvertido, es la opinión generalizada de que esta forma de tenencia denominada “propiedad agraria” conculca el derecho de propiedad del campesino-productor, consagrado en el artículo 307 de la Constitución vigente, puesto que no se puede enajenar. El supuesto parte de que el Estado está obligado a otorgar tierras en propiedad, pero del texto constitucional no se desprende tal obligación. El campesino-productor, bien puede acceder al mercado libre de tierras para adquirir propiedad privada. El campesino-productor con los beneficios obtenidos del producto de las tierras que le adjudique en usufructo el Instituto Nacional de Tierras, podría ampliar su patrimonio y adquirir tierras en propiedad privada si fuera su voluntad.

En efecto, la consagración constitucional del derecho del campesino a la propiedad de la tierra no implica que el Estado tenga que proveer de tierras con vocación agroalimentaria en propiedad plena a los campesinos-productores. La adjudicación de tierras en usufructo que consagra la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, denominada “propiedad agraria” no atenta contra el derecho constitucional a la propiedad privada, no son instituciones excluyentes.

El aspecto discutible es, ¿porque denominar a una institución con un nombre que jurídicamente no corresponde?. Si el derecho de propiedad agraria *sui géneris* no abarca la facultad de disposición, ¿porque darle la denominación de propiedad a una institución que no lo es?, ¿por la carga significativa de la palabra “propiedad” en la conciencia colectiva del hombre?.

El aspecto polémico de la “propiedad agraria” es que “no puede ser objeto de enajenación alguna” según los artículos 12 y 66 de la Ley, “los derechos emanados del título de adjudicación no podrán ser enajenados”. Aunque la prohibición de disposición de la nueva propiedad agraria, no es absoluta, tampoco es la regla sino la excepción, ya se dijo (Supra, p.117), que del análisis de los artículos 64, 65 y 66 se deduce que, en el caso de los usufructuarios de fundos estructurados que se mantienen cultivando por más de tres años la tierra y que tienen derecho a la adjudicación permanente, por la cual adquieren la posesión legítima, pueden negociar con terceros con autorización del Instituto Nacional de Tierras; esta es la excepción, no la regla; porque el legislador quiere proteger la tierra con vocación agraria para que no salga de la esfera productiva y deje de cumplir la función social agroalimentaria.

La nueva propiedad agraria, tal como la concibe el legislador, se parece a las adjudicaciones de tierra vía repartimiento o merced real otorgadas por la Corona española en la época colonial, que no otorgaba el dominio absoluto de las tierras, lo que otorgaba era una concesión de uso y posesión que se revocaba si el beneficiario que detentaba la posesión de la tierra, no residía en ella y la explotaba económicamente. El adjudicatario tenía la obligación de tomar posesión de las

tierras asignadas, sembrando, criando, construyendo vivienda y estableciendo residencia por cuatro, cinco u ocho años, a perjuicio de que la adjudicación le fuera revocada; sólo después de cultivar y residir durante el tiempo establecido adquiriría la plena propiedad de las tierras adjudicadas y podía vender.

El legislador actual, al otorgar la posesión legítima con el título de adjudicación permanente, deja abierta la posibilidad de que el adjudicatario negocie con terceros previa autorización del Instituto Nacional de Tierras.

Sin embargo, la prohibición de enajenar como regla general, acarrea inconvenientes. Acertadamente C. R. Duque (2003) trae a colación una cita de Quevedo, en relación a:

Que la adjudicación de las tierras a los campesinos en forma permanente sólo del uso y de la posesión, sin la libre disposición, restringida a la herencia de la posesión, limita las capacidades financieras de los productores, impide la generación de un mercado transparente de tierras y la entrada de nuevos productores al proceso productivo, y obliga a los herederos a ser agricultores, aún cuando no lo sean en verdad. (p. 510)

En efecto, si una cosa no pertenece a un sujeto pareciera no apreciarla, no se arriesga; por esto anteriormente se mencionó la carga significativa de la palabra “propiedad” en la sociedad. Necesario es observar *a posteriori* los resultados de la “propiedad agraria” en la realidad social del sector agropecuario.

A la problemática presentada por el autor arriba citado, se puede sumar la situación de aquellos adjudicatarios que por la edad o por enfermedad ya no puedan continuar explotando sus adjudicaciones de tierras, y no tengan herederos, o simplemente no hayan optado por el trabajo rural. ¿El Instituto Nacional de Tierras revocará la adjudicación?, ¿autorizará un contrato de tenencia sobre la parcela?, ¿autorizará una negociación con un tercero que se comprometa a mantener la parcela productiva por tres años más, a tenor del artículo 65?. En definitiva, ¿cual es el futuro del campesino productor en edad no productiva

después de haber trabajado la tierra durante años?, ¿el Instituto Nacional de Desarrollo Rural le asignará una pensión?, de ser así, el adjudicatario sería un funcionario del sector rural.

Cabe plantear estas reflexiones porque el nuevo marco legal tiene como objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario, dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, que invoca los valores y principios constitucionales y los derechos humanos.

Se observa que, el legislador quiere proteger las tierras de vocación agroalimentarias, quiere que a la tierra como factor de producción se la destine al fin que por naturaleza tiene: producir, esa es la función social de la tierra. Es por ello que, parafraseando la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley, el régimen de evaluación del uso de las tierras y de adjudicación de las mismas constituye el núcleo del nuevo régimen agrario, cuyo valor fundamental viene a ser la productividad. Es la productividad el patrón de medición tanto de la propiedad privada como de la propiedad agraria o posesión legítima. Y el Estado tiene la obligación de velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agroalimentaria.

En relación a los beneficiarios o usufructuarios, cabe la posibilidad de que esta nueva forma de tenencia por la cual los campesinos tienen acceso y derecho a una parcela de tierra para la producción agraria, los convierte en un nuevo tipo de funcionarios del sector rural; incluso el artículo 16 de la Ley dice que:

El trabajador o trabajadora agrícola gozará de todos los beneficios previstos en la Ley Orgánica del Trabajo, y participará al final de cada ciclo agrícola permanente o recolección de cosecha, de utilidades sobre la venta del producto.

Pues nada indica que esta norma sólo sea aplicable a los trabajadores rurales bajo relación de dependencia.

Del mismo tenor es la norma contenida en el artículo 14 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que garantiza a las ciudadanas dedicadas a la producción agrícola, el subsidio especial alimentario pre y postnatal por parte del Instituto de Desarrollo Rural. Dichas ciudadanas, cabeza de familia, son sujetos preferenciales de adjudicación que se comprometen a trabajar una parcela para la manutención de su grupo familiar e incorporarse al desarrollo de la Nación.

En definitiva, la propiedad agraria *sui géneris*, que da derecho al uso, goce y disfrute de la tierra, en la medida que el beneficiario tiene la garantía de permanecer en dicha tierra y está legitimado con título de adjudicación permanente, ejerce un dominio absoluto y exclusivo sobre la tierra y su capacidad productiva. Entendiendo que la “propiedad agraria” o “posesión legítima” no es controvertida, el beneficiario goza de seguridad jurídica, y la tierra y su tenedor, cumplen con la función legal encomendada. En tal sentido, poco importa que el derecho sobre la tierra, sea o no de propiedad y se pueda enajenar, pues la tierra con vocación agropecuaria tiene como destino la producción de alimentos y es ajena a convertirse en un bien productor de renta civil. Aspecto que la Ley de Reforma Agraria combatió, al imponer la obligación del trabajo personal y directo, lo que es conteste con el compromiso de trabajar la parcela y mantener la eficacia productiva del fundo, que exige la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

3.4.3. Garantías y Limitaciones a la Propiedad Privada de la Tierra Contenidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en el artículo 2 numeral 5, afecta el uso de todas las tierras privadas, quedando sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación, debiendo someter su actividad a las necesidades de producción de los rubros indicados en los planes de

seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional. Afectación que constituye una limitación a la propiedad, a la facultad de uso del propietario privado que no puede disponer no poner a producir su propiedad o producir rubros no contemplados en los planes de seguridad agroalimentaria, so pena del pago del impuesto o de perder la propiedad de sus tierras por expropiación. Siendo el valor fundamental para la evaluación del uso de las tierras de vocación agraria la productividad, que viene a ser la función social que deben cumplir las tierras de propiedad privada.

En la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley, se define la productividad agraria como un concepto jurídico indeterminado, que funge como patrón de medición de la adecuación que exista entre la tierra objeto de propiedad y su función social. Estableciéndose al efecto, tres niveles básicos de productividad: finca ociosa o inculca, finca mejorable y finca productiva.

Al respecto, C. R. Duque (2003, pp. 509-510) citando a Quevedo, indica que debería tomarse en cuenta como patrón de medición la finca que por su tamaño y condiciones de explotación, cubre los costos de producción, los gastos familiares y permite un cierto nivel de ahorro o inversión en la propia finca; porque es más adecuado para determinar los conceptos de finca productiva, mejorable y ociosa; en vez de la productividad y el rendimiento idóneo, que es un concepto relativo y subjetivo si se tienen en cuenta la diversidad de sistemas de producción existentes.

En relación a la propiedad productiva, el citado autor (p. 505), comenta la protección que merece el derecho individual de la propiedad privada, en atención al artículo 22 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, donde se dispone que para la ejecución de los actos de su competencia, los organismos agrarios actuarán conforme a los principios constitucionales de la seguridad alimentaria, utilidad pública y función social de la tierra, “el respeto de la propiedad privada”, el uso racional de las tierras, los recursos naturales y la biodiversidad genética, entre otros.

El mandato constitucional a la protección ambiental y el respeto al ordenamiento sustentable de las tierras de vocación agrícola, implica que las actividades de afectación y de distribución de tierras han de sujetarse a un ordenamiento territorial, y las expropiaciones e intervenciones administrativas de tierras privadas deben respetar la propiedad productiva y no pueden realizarse sin que se establezca la regulación del uso de las diferentes tierras conforme a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, como lo establece la Constitución en el artículo 128.

Igualmente, en respeto a la propiedad privada, que la Constitución garantiza y que la Ley ordena a los funcionarios que respeten en la ejecución de los actos que les compete; deberían establecerse los planes de seguridad agroalimentaria, a fin de que los propietarios adecuen sus propiedades a los mismos si fuere el caso, a fin de solicitar los certificados de finca productiva o mejorable, con la finalidad de evitar el posible pronunciamiento negativo por parte del Instituto Nacional de Tierras y la declaratoria de finca ociosa o inculta. Pues:

El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligaciones para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen. (CRBV, Art. 19)

Las garantías, como protección que otorga el ordenamiento jurídico a la propiedad privada deben estar orientadas por el principio de progresividad, que implica que los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico no pueden desmejorarse, sino por el contrario mejorarlos y lograr su efectivo disfrute y ejercicio.

En tal sentido, el derecho de propiedad como derecho humano, debe garantizarse y protegerse en los términos indicados en la Constitución, cuando a tenor del artículo 115 declara que:

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural, integral y sustentable, el uso, goce y disposición de las tierras con vocación agraria están sujetas al efectivo cumplimiento de su función social, que viene a ser la productividad agraria, concepto que funge como patrón de medición de la adecuación que existe entre la tierra objeto de propiedad y su función social.

Las garantías a la propiedad privada de la tierra, son las protecciones que otorga la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario al propietario, a fin de que conserve su propiedad y que la misma no sea expropiada por incumplimiento de la función social que debe cumplir. Paradójicamente, las garantías imponen obligaciones al propietario que no son más que limitaciones a su facultad de disposición respecto al uso que debe dar a su propiedad, lo que implica someter la actividad agraria a la producción de rubros agro-productivos de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional. El cumplimiento de las obligaciones legales garantiza la propiedad privada.

Las limitaciones a la propiedad privada de la tierra, son las restricciones establecidas en la Ley con la finalidad de asegurar la productividad y el cumplimiento de la función social de la seguridad alimentaria. La propiedad privada sobre tierras de vocación agraria debe fundamentarse en actos posesorios efectivos que conlleven al cumplimiento de la función social agroalimentaria, el incumplimiento limita la propiedad privada.

Las garantías se fundamentan en la productividad y en la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. Las garantías de la propiedad privada se

materializan y certifican mediante el otorgamiento del Certificado de Finca Productiva y el Certificado de Finca Mejorable.

3.4.3.1. Certificación de Finca Productiva.

La finca productiva es aquella que está dentro de los parámetros de productividad establecidos por el Ejecutivo Nacional.

El Certificado de Finca Productiva es un documento público, que emite el Instituto Nacional de Tierras, en el cual hace constar que las tierras en cuestión se encuentran efectivamente en actividad productiva y adaptadas a los planes y lineamientos dictados por el Ejecutivo Nacional, en relación a los rubros alimentarios. En dicho certificado, se indica la extensión del terreno, la calidad de la tierra, los rubros de producción y cualquier otro elemento que permita determinar la productividad de la tierra.

El Certificado de Finca Productiva encuentra fundamentación legal en los artículos del 41 al 48 de La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se emite a solicitud del propietario de las tierras con vocación de uso agrario que se encuentren en producción, por ante el Instituto Nacional de Tierras, a la cual anexara los siguientes recaudos:

1. Estudio técnico que determine la productividad de las tierras de que se trate.
2. Estudio técnico que determine el ajuste de las tierras a los planes y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, a través del Instituto Nacional de Tierras.
3. Propuestas de adaptación a los planes y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, cuando las tierras no se encuentren ajustadas a esos planes.
4. Información sobre la situación socioeconómica del propietario.
5. Copia certificada de los documentos o títulos suficientes que acrediten la propiedad.
6. Constancia de inscripción en el registro agrario.
7. Cualquier otra documentación que estime pertinente a los fines de ilustrar el criterio del Instituto. (LTDA, Art. 42)

Cabe preguntarse si los pequeños y medianos propietarios, incluso los ocupantes, como prevé la Ley, están en capacidad financiera de solicitar el Certificado de Finca Productiva, por lo oneroso que puede resultarles el procedimiento, en atención a los recaudos legales exigidos. Sin embargo, dicho certificado se considera una garantía a la propiedad privada porque certifica la productividad y adecuación a los planes de seguridad agroalimentarios. Tiene una validez de dos (2) años contados a partir de su expedición, pudiendo ser renovado; en tal sentido, es una obligación de tracto sucesivo, que obliga al propietario a mantener su propiedad en producción constante y mantener óptimos niveles de productividad.

El Certificado de Finca productiva, también constituye constancia para la exoneración del impuesto agrario que vendría siendo una carga para el propietario.

Es de observar, que si bien aquí se trata el Certificado de Finca Productiva como una garantía a la propiedad privada, también lo es de la ocupación, entendiendo que el ocupante estaría haciendo uso de tierras públicas, y al tenerlas en producción efectiva y adecuada su actividad a los planes agro-productivos, el Instituto Nacional de Tierras no procedería a rescatarlas, pues la Ley protege al tenedor, cualquiera sea su derecho, siempre y cuando cumpla con la función social de la productividad agraria. En tal sentido, el Certificado de Finca Productiva, se emite tanto al propietario como al ocupante.

Si del análisis de la situación y documentación, que haga el Instituto Nacional de Tierras, se determina que la tierra cuya certificación se solicita no es una finca productiva, concederá al solicitante un lapso de veinte días hábiles contados a partir de la notificación, para que solicite la certificación de finca mejorable. Si el propietario no hiciere la solicitud en el plazo indicado, las tierras podrían ser objeto de expropiación o rescate tal como se determina en el artículo 47 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, o generarse el impuesto sobre tierras ociosas, impuesto que grava la infrautilización de tierras rurales privadas y públicas.

3.4.3.2. Certificación de Finca Mejorable.

La finca mejorable es aquella que sin ser productiva, puede ser puesta en producción en un lapso de tiempo razonable, se busca que el propietario de la misma sea quien lleve a cabo el plan de adaptación de las tierras a los niveles de productividad adecuados.

El Certificado de Finca Mejorable, encuentra fundamentación legal en los artículos 49 al 58 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Es la constancia emitida por el Instituto Nacional de Tierras, a solicitud de los propietarios de tierras con vocación de uso agrario, que no se encuentren productivas o se encuentren infrautilizadas. Mediante el Certificado de Finca Mejorable, el propietario se compromete a efectuar el mejoramiento y adaptación de su propiedad en un periodo de dos años, de acuerdo con los planes y lineamientos que el Ejecutivo Nacional determine a través del Instituto Nacional de Tierras. Si en el término fijado para la adecuación, computados a partir de la expedición, el propietario no da cumplimiento a lo establecido en la certificación, o lo ha hecho sólo parcialmente, comenzará a causarse el impuesto agrario respectivo, por cada hectárea de tierra ociosa o inculta. Pudiendo ser la finca objeto de expropiación.

Al igual que el Certificado de Finca Productiva, el Certificado de Finca Mejorable puede ser solicitado por el ocupante, en cuyo caso y de no cumplir con el compromiso de mejorar productivamente la tierra ocupada en el término fijado, se causará el impuesto, incluso la tierra podrá ser rescatada.

La solicitud mediante la cual se solicite la certificación de finca mejorable, deberá contener identificación del solicitante, así como la plena y suficiente identificación de la extensión del terreno cuya certificación se solicita, con expreso señalamiento de sus linderos. Debiendo anexar a la solicitud los recaudos exigidos por la Ley en el artículo 50, a saber:

1. Manifestación de voluntad contentiva del compromiso de mejorar la finca conforme a los planes y lineamientos que determine el Ejecutivo Nacional a través del Instituto Nacional de Tierras.
2. Información de la situación socioeconómica del propietario.
3. Copia certificada de los documentos o títulos suficientes que acrediten la propiedad.
4. Proyecto de mejoramiento ajustándose a los planes del Ejecutivo Nacional.
5. Cualquier otra documentación que se estime pertinente a los fines de ilustrar el criterio del Instituto.

De ser procedente la emisión de la certificación de finca mejorable, en la misma se determinará el programa de mejoramiento y adaptación a los planes y lineamientos determinados previamente por el Ejecutivo Nacional a través del Instituto. La certificación tendrá dos años de validez desde su emisión.

Si el propietario, por caso fortuito, fuerza mayor o caso no imputable, no cumple con el programa de mejoramiento de la finca, el Instituto Nacional de Tierras podrá renovar la certificación de finca mejorable por dos años prorrogables, tomando en consideración las circunstancias del caso. Sin embargo, cuando el Instituto Nacional de Tierras determine que transcurrido un año, el propietario de la tierra calificada como finca mejorable no ha iniciado los trabajos conducentes a hacer la finca productiva, podrá revocar la certificación otorgada y declarar la tierra ociosa o inculta. Igual declaratoria hará el Instituto de no resultar procedente la certificación de finca mejorable. La declaratoria de las tierras como ociosas o incultas generará el impuesto correspondiente y el subsiguiente procedimiento de expropiación o rescate si se tratara de tierras públicas ocupadas.

Sin perjuicio del otorgamiento del Certificado de Finca Productiva o del Certificado de Finca Mejorable, que constituyen garantías a la propiedad privada, en cuanto que certifican el cumplimiento de la función social agroproductiva y que las mismas están ajustadas a los planes de seguridad agroalimentaria, pudiendo solicitarse periódicamente la renovación; el Estado se reserva el derecho a la expropiación por causa pública o social cuando sea necesario establecer un

proyecto especial de producción o uno ecológico, o cuando exista un grupo poblacional apto para el trabajo agrario que no posea tierras o las tenga en cantidades insuficientes, tal como lo prevé el artículo 58 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

El Instituto Nacional de Tierras llevará registro tanto de fincas productivas como de fincas mejorables. Estos certificados, amparan al propietario y al ocupante si fuere el caso, ante posibles invasiones de sus tierras.

3.4.3.3. Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas.

De conformidad con la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley, las tierras calificables como fincas ociosas o incultas son aquellas que no cumplen con los requisitos mínimos de producción, pudiendo ser gravadas con el impuesto respectivo, ser objeto de expropiación agraria en caso de ser tierras privadas o rescatadas si son tierras públicas ocupadas. El legislador dice, que más que un castigo a la improductividad, esta declaratoria, procura ser un medio a través del cual las fincas sean puestas en producción. De la intención del legislador se deduce que esta es una medida destinada a incentivar y fomentar la producción agrícola; sin embargo, parece más una medida sancionatoria por sus consecuencias. Es una limitación a la propiedad privada que puede conllevar a la pérdida de la propiedad de la tierra, que no al precio justo por indemnización.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, considera que las tierras rurales son ociosas cuando “no están en producción agrícola, pecuaria, acuícola ni forestal conforme al mejor uso según el potencial agroalimentario de la clasificación correspondiente a dichas tierras de acuerdo con esta Ley o, a los planes nacionales de ordenación agroalimentaria” (Art. 104), y que no alcancen por lo menos un ochenta por ciento (80%) del rendimiento idóneo, tal como lo indica el artículo 103. En consecuencia, la finca ociosa o inculta representa un nivel de medición de la productividad agraria que no satisface las exigencias legales.

La declaratoria de tierras ociosas o incultas es un pronunciamiento que limita la propiedad privada de la tierra, es una limitación a la facultad de uso del propietario privado, que no puede disponer no poner a producir su propiedad o producir rubros no contemplados en los planes de seguridad agroalimentaria, so pena del pago del impuesto o de perder su propiedad por expropiación.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución, la propiedad privada queda sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Las limitaciones responden al cumplimiento del principio de función social de la propiedad, pues al ser considerada la propiedad, no sólo como derecho subjetivo sino también como una relación (Supra, p. 93), las restricciones se establecen en virtud de la función social que debe cumplir y de la seguridad agroalimentaria. En tal sentido, si las tierras objeto de propiedad se encuentran improductivas quedaran sujetas a la correspondiente declaratoria de tierras ociosas o incultas.

La fundamentación legal de la Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas, se encuentra en los artículos 35 al 40 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. El accionante de esta solicitud es cualquier ciudadano o ciudadana, que podrá presentar denuncia motivada ante la respectiva Oficina Regional de Tierras, cuando tenga conocimiento de la existencia de tierras ociosas o incultas. Dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción de la denuncia, la Oficina receptora, tomando en consideración la fundamentación de la denuncia, decidirá sobre la apertura de una averiguación y ordenará la elaboración de un informe técnico. Dicha averiguación también puede iniciarse de oficio cuando la Oficina Regional de Tierras tenga presunción de que determinadas tierras se encuentran ociosas o incultas.

En este procedimiento es fundamental el informe técnico de donde se desprenderán los elementos que hagan inferir que las tierras en estudio se encuentran ociosas o incultas, la Oficina Regional de Tierras que adelante la averiguación deberá especificar con la mayor exactitud los linderos de las tierras

objeto de la averiguación, identificar al denunciante si lo hubiere y si es posible, al propietario de las tierras objeto de averiguación, o a cualquier otra persona que pudiera tener interés en el asunto.

La Oficina Regional de Tierras deberá dictar auto de emplazamiento, con las formalidades legales correspondientes a fin de que los afectados por la averiguación puedan ejercer su derecho a la defensa, pues se trata de una averiguación que limita el derecho de propiedad, y expongan las razones que les asistan en la defensa de sus derechos e intereses.

Si el propietario, pretendiese desvirtuar el carácter de tierra ociosa o inculta, deberá presentar los recaudos que la Ley exige para la certificación de finca productiva. En consecuencia, el Directorio del Instituto Nacional de Tierras deberá tomar la decisión de la declaratoria de las tierras como ociosas o incultas, o emitir el certificado de finca productiva.

Si el propietario, reconoce que las tierras están ociosas o incultas y opta por solicitar la certificación de finca mejorable, deberá presentar los recaudos exigidos en el artículo 50 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Al efecto, el Directorio del Instituto Nacional de Tierras decidirá si declara las tierras como ociosas o incultas u otorga el Certificado de Finca Mejorable.

En el caso de que el pronunciamiento sea la Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas, se causará el impuesto correspondiente y el Instituto Nacional de Tierras podrá ordenar la apertura del procedimiento expropiatorio, en caso de que las tierras en cuestión sean propiedad privada, o el procedimiento de Rescate de Tierras si se tratase de tierras públicas ocupadas.

Es de observar, que la declaratoria de tierras ociosas o incultas, es el indicador fundamental de que dichas tierras de vocación agraria no alcanzan los niveles mínimos de productividad y en consecuencia no estarían cumpliendo su función social agroalimentaria, las tierras en cuestión constituirían latifundio, pudiendo ser

expropiadas por causa de utilidad pública e interés social, de ser necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agraria.

3.4.5. Medios Implantados Mediante la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Eliminación del Régimen Latifundista.

El latifundio es calificado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, por lo que su eliminación es necesaria a fin de establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable.

El latifundio, dice Casanova (1967), es un viejo problema de la humanidad, donde se admite la propiedad privada de la tierra, aparece el latifundio y en todas partes y en todo los tiempos se manifiesta en la decadencia de la agricultura y el malestar social. El latifundio reviste una forma compleja, en principio se identifica con la gran propiedad, pero otras acepciones lo identifican con el abuso del derecho de propiedad que pueden acometer aún las medianas y pequeñas propiedades; “el latifundio reviste varias formas. Nosotros las reducimos a tres. El latifundio económico, el latifundio social y el latifundio natural” (p. 73). Es la concepción tripartita del latifundio.

El latifundio natural lo tipifican circunstancias geográficas, conformado por tierras marginales alejadas de los centros urbanos y mercados por falta de vías de comunicación, tierras baldías abiertas a la colonización y tierras del Estado ubicadas en la periferia.

El latifundio económico lo identifican las grandes extensiones de tierra ociosa o insuficientemente cultivadas, es el latifundio tradicional, “la ociosidad es de fácil apreciación. La no inversión la caracteriza. A las tierras se las mantienen ociosas

por falta de capitales o para comerciar con ellas... las tierras ociosas son tierras marginadas a la producción” (*Ibidem*).

Cuando la tierra no es cultivada directamente por el propietario, sino por arrendatarios, medieros, aparceros o ocupantes, se esta en presencia del latifundio social que descansa sobre la tenencia de la tierra. Esta forma de explotación la tolera quien utiliza la tierra como capital rentable, el latifundista, terrateniente “disfruta de su propiedad mediante rentas... la renta trabajo... la renta producto... la renta dinero...” (*op. cit.*, p. 74), permite el uso de una parte de sus tierras a cambio de que los usuarios labren el resto, ese uso ajeno le reporta una porción de los frutos cosechados o el cobro de un alquiler por el arrendamiento de las tierras.

Todas las concepciones de latifundio suponen al menos un elemento negativo que lo identifica, el concepto jurídico de latifundio contenido en la Constitución de 1961, en la Constitución de 1999, en la Ley de Reforma Agraria y en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es un concepto negativo, respecto del cual Venturini (1987) dice que “el latifundio se conforma constitucionalmente, y por ende legalmente, antes que como una entidad cuantitativa o material, como un estatus negativo de tenencia determinado por una situación desvalorativa en la relación hombre-tierra” (p. 74).

En efecto, la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, dice que el nuevo marco legal busca dar operatividad concreta a los valores constitucionales de desarrollo social a través del sector agrario, para lo cual “se procura una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa en cuanto a la tenencia de tierras y desarrollo de toda la actividad agraria”. En concordancia con lo que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 307, que califica el latifundio como régimen contrario al interés social, el legislador “pretende implantar los medios necesarios para la eliminación íntegra del régimen latifundista, como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social

en el campo. Siendo ésta una de las finalidades de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, para cuyo logro, de rango constitucional, se establece la afectación del uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para el desarrollo agroalimentario, esta afectación se refiere a la ubicación del uso de dichas tierras dentro de un marco jurídico distinto al del derecho común, que viene a ser una más de las contribuciones, restricciones y obligaciones con fines de utilidad pública o interés general de origen legal, a que se encuentra sometida la propiedad de conformidad con el precepto constitucional del artículo 115.

En efecto, a tenor del artículo 7 del Decreto N° 1546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001), se entiende por latifundio:

...toda porción de terreno rural, ociosa o inculta, que exceda de cinco mil hectáreas (5.000 ha) en tierras de sexta o séptima clase o sus equivalencias, según lo que al efecto se desarrolle en el Reglamento de este Decreto Ley.

En atención a la norma, el latifundio sería la cantidad excedentaria de las extensiones de tierra que constituyen latifundio; siendo un absurdo que una, dos o tres hectáreas de tierra que excedan de las cinco mil hectáreas de sexta o séptima clase constituya latifundio. Como lo apunta Duque (2004a) “ha de tratarse de un excedente y no de la totalidad de una propiedad” (p. 527) en todo caso, sólo serviría para fines tributarios sobre tierras ociosas, como lo apunta el autor citado.

No estando claramente determinado como se va a proceder o que sucederá con esas extensiones excedentes, se haría necesario analizar y determinar como se operaría para erradicar el latifundio en esos términos; sin embargo, la reforma legal de este artículo, que elimina el número de hectáreas como extensión calificada de latifundio, si además, se encuentran ociosas e incultas, no amerita mayor atención. Sin embargo, sigue siendo necesario abordar el análisis de los medios legales implementados para eliminar el latifundio a la vista de la legislación vigente; antes es necesario definir y determinar legalmente que es latifundio.

Al efecto, Ley de Reforma del Decreto con Fuerza de Ley citado, a saber, Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005), en el artículo 7, entiende por latifundio:

... toda aquella tenencia de tierras ociosas o incultas, en extensiones mayores al promedio de ocupación de la región en la cual se encuentran ubicadas, en el marco de un régimen contrario a la solidaridad social.

Se determinará la existencia de un latifundio, cuando señalada su vocación de uso, así como su extensión territorial, se evidencie un rendimiento idóneo menor al ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo se calculará de acuerdo con los parámetros previstos en el Título III de la presente Ley.

Del análisis de la norma precitada, se deduce que del exceso de hectáreas que constituiría latifundio, el legislador pasa a considerar, las “extensiones mayores al promedio de ocupación de la región”, este elemento, luce más acertado porque la calidad y vocación de las tierras varía en atención a distintas causas según las regiones.

En consecuencia, el primer elemento a considerar para determinar la existencia o no del latifundio, es averiguar cual es el promedio de ocupación territorial de cada región, para poder determinar que tenencias sobrepasan o exceden ese promedio y que a la vez resulten contrarias al principio de solidaridad social; entendiendo que en zonas densamente pobladas y con escasez de tierras con vocación agraria, sería contrario a la justicia, al interés general y la paz social en el campo el hecho de que una sola persona detente gran cantidad de tierras y otras carezcan de ellas.

El segundo elemento necesario para saber se si está en presencia del latifundio, es determinar que extensiones de tierras exceden el promedio de ocupación regional.

Tercero, determinar la vocación de uso, (agrícola, pecuario, acuícola o forestal) de las tierras en cuestión. Se incluye la vocación forestal y acuícola, en atención al artículo 103 de la Ley de Tierras que dice que “las tierras con vocación agrícola,

pecuaria o forestal que no alcancen por lo menos un ochenta por ciento (80%) del rendimiento idóneo determinado según las disposiciones contenidas en el presente Capítulo, se incluyen dentro de las tierras ociosas”. Es de observar que, aun cuando prive el elemento agroalimentario, nada quita que de una explotación forestal se extraigan productos alimenticios. En efecto, el artículo 104 considera como ociosas, a efectos del pago de impuesto, “las tierras rurales que no estén en producción agrícola, pecuaria, acuícola, ni forestal conforme al mejor uso según el potencial agroalimentario” correspondiente a la clasificación de dichas tierras de acuerdo con esta Ley o, a los planes nacionales de ordenación agroalimentaria.

El cuarto elemento para determinar la existencia de latifundio, es medir el rendimiento idóneo no menor al ochenta por ciento (80%) que se determinará mediante la elaboración de informe técnico, tal como lo indica el artículo 35 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a los efectos de la Declaratoria de Tierras Ociosas o Incultas. De los resultados que arroje el informe se determinará el rendimiento y en consecuencia, la declaratoria o no, de que las tierras en cuestión se encuentran ociosas o incultas, que constituiría el quinto elemento para afirmar la existencia de latifundio.

En relación a la condición de ociosidad o incultura de determinadas tierras, Duque (2004a, p. 531), encuentra cuestionable que no se defina legalmente la condición de inculta u ociosa de una tierra y que no se establezcan los criterios de su clasificación, a los fines de expropiación como latifundios, dejando la materia a la discrecionalidad del Instituto Nacional de Tierras, o diferida al Reglamento, pues según del artículo 115 de la Constitución de 1999, las limitaciones a la propiedad deben preverse en la ley y no en otros actos de inferior jerarquía. Si bien, partiendo de la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley, como fuente de interpretación de la norma, las tierras calificables como fincas ociosas o incultas son aquellas que no cumple con los requisitos mínimos de producción.

En efecto, la calificación de las tierras como ociosas o incultas, es el requisito indispensable para la tipificación de las tierras como latifundio, pues el uso, goce y

disposición de las tierras con vocación agraria, esta sujeto al efectivo cumplimiento de su función social, que viene a ser la productividad agraria; concepto que funge como “patrón de medición” de la adecuación que exista entre la tierra objeto de propiedad y su función social.

Constatada técnica y legalmente la existencia del latifundio, es necesario determinar si las tierras que lo conforman son de propiedad privada o son tierras públicas, pues dependiendo de la condición jurídica del tenedor de las tierras que constituyen latifundio, el medio para eliminarlo será el procedimiento de expropiación o el procedimiento del rescate de tierras, según se trate de propietario u ocupante.

Al respecto, es de gran utilidad la obligación legal, contenida en el artículo 28 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, tanto para propietarios como para ocupantes de tierras con vocación de uso agrario, de inscribirse por ante las oficinas del registro de tierras del Instituto Nacional de Tierras, el cual expedirá certificación. Certificación en la cual se determinará el valor de las tierras, dependiendo de su vocación agraria, y demás condiciones existentes. Siendo el objeto del registro agrario, el control e inventario de todas las tierras con vocación de uso agrario.

En definitiva, son dos presupuestos concurrentes los que tienen que darse para la conformación del latifundio: La ociosidad o incultura de las tierras y que se trate de tenencias cuya extensión sea superior al promedio de ocupación de la región donde dicha tenencia este ubicada y que atente contra la solidaridad social.

Este último aspecto, el de que las tenencias ociosas o incultas en extensiones superiores al promedio de ocupación de la región donde se encuentren, atenten contra la solidaridad social, trae a colación el aspecto social del latifundio y el conflicto social que siempre ha generado; sin el cual, las tierras no serían ni expropiadas ni rescatadas por no existir solicitantes de las mismas y no ser necesarias para la ejecución de algún plan de desarrollo rural. Es así que, además

de estar presente en el concepto de latifundio el aspecto económico, también está el aspecto social, de ahí que la eliminación del latifundio tiene como finalidad el logro de la paz social en el campo.

3.4.5.1. La Expropiación Agraria.

La Expropiación agraria constituye el medio fundamental para eliminar el latifundio sobre tierras de propiedad privada.

Con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 305 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en relación a la promoción de la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y la transformación de las tierras ociosas en unidades económicas productivas, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en el artículo 68 declara “de utilidad pública o interés social las tierras con vocación de uso agrario, las cuales quedan sujetas a los planes de seguridad agroalimentaria de la población”. De igual manera, en el artículo 69, “declara de utilidad pública e interés social,... la eliminación del latifundio como contrario al interés social en el campo”.

En tal sentido, el Instituto Nacional de Tierras procederá a la expropiación de las tierras privadas que se encuentren ociosas o improductivas y constituyan latifundios, que fueren necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola y para asegurar el potencial agroalimentario.

Duque (2004a, pp. 538- 539), menciona las condiciones de procedencia de la expropiación de tierras privadas, entre ellas, las que se refieren a continuación:

La existencia de un plan de desarrollo sustentable, elaborado por el Instituto Nacional de Tierras, a ejecutarse en la tierra objeto de la expropiación y la justificación de que la expropiación es necesaria para asegurar el potencial

agroalimentario de las tierras, conforme a los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional.

La existencia de arrendatarios, medianeros y pisatarios, que cultiven pequeños lotes en tierras privadas denunciadas y señaladas como ociosas o incultas y que formen parte de mayor extensión que exceda del promedio de ocupación en la región donde estén ubicadas y que tienen derecho a permanecer en ellas durante el procedimiento de expropiación hasta que el Instituto Nacional de Tierras decida acerca de la adjudicación de las tierras que ocupan. Por lo que es necesario, que el Instituto Nacional de Tierras elabore un proyecto de desarrollo sustentable de producción agraria.

La necesidad de establecer una finca productiva, un proyecto especial de producción o uno ecológico, así como dotar de tierras a un grupo de población apto para el trabajo agrario, que no posea tierras o las posea en cantidades insuficientes, son condiciones de procedencia para la expropiación agraria.

La declaratoria del Instituto Nacional de Tierras, de que las tierras objeto de expropiación, constituyen latifundio por considerarse ociosas o incultas, que se trata de extensiones que exceden el promedio de ocupación de la zona donde se ubican, que dichas extensiones son necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola; así como la aptitud de las tierras para la producción agraria, son fundamentales en todos los supuestos de expropiación agraria.

Para llevar a efecto la expropiación agraria prevista en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se requiere la Resolución emanada del Directorio del Instituto Nacional de Tierras que acuerde el inicio del procedimiento de expropiación, en la cual se indiquen las razones que justifiquen la expropiación, que deberán estar enmarcadas en las necesidades establecidas en los artículos 305 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debiendo identificar el

área objeto de expropiación, y a tenor del artículo 70 de la Ley, publicar la Resolución en la Gaceta Oficial Agraria.

Dadas las condiciones de procedencia de la expropiación de tierras privadas que constituyan latifundio, la Ley prevé que el propietario del fundo a expropiar puede comparecer por ante el Directorio del Instituto Nacional de Tierras a fin de establecer la negociación amistosa sobre las tierras objeto de expropiación, de la cual se levantara acta definitiva, que el Tribunal Superior Agrario Regional del lugar donde tuviere que llevarse a cabo el procedimiento de expropiación, homologará, de lo contrario continuará el procedimiento de expropiación forzosa que se regirá por las normas establecidas en el Capítulo VI de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y supletoriamente por la normativa reguladora de la expropiación por causa de utilidad pública o interés general.

Con la negociación amistosa o la expropiación, el propietario pierde definitivamente el derecho de propiedad sobre sus tierras, no así el derecho al precio justo de las mismas, porque la expropiación supone la justa indemnización del bien expropiado.

Al efecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 115 garantiza el derecho de propiedad, y si bien dispone que la propiedad está sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, puede ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. El no pago de la justa indemnización, además de ser violatorio del derecho de propiedad sobre el justo precio del bien expropiado, lo que configuraría la confiscación del bien, supondría un enriquecimiento ilícito por parte del Instituto Nacional de Tierras.

3.4.5.2. El Rescate de Tierras Públicas.

El Procedimiento del Rescate de las Tierras contemplado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se considera otro medio fundamental para la eliminación del latifundio sobre tierras propiedad de entidades públicas.

Al efecto, el artículo 307 de la Constitución vigente, al declarar al régimen latifundista contrario al interés social y disponer la transformación de las tierras ociosas en unidades económicas productivas, prevé el rescate de tierras de vocación agrícola. En concordancia con el precepto constitucional, el artículo 82 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, dispone que el Instituto Nacional de Tierras, tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad o que estén bajo su disposición, y aunque el supuesto legal es que dichas tierras estén ocupadas ilegal o ilícitamente, el procedimiento de rescate de tierras no se aplicará a las tierras que se encuentren en óptimas condiciones de producción con fines agrarios, en total adecuación a los planes y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, siempre que no excedan de dos unidades del patrón de parcelamiento establecido en la zona por el Instituto Nacional de Tierras, tal como lo indica el artículo 84 de la Ley. El Instituto Nacional de Tierras, también podrá rescatar las mismas cuando circunstancias excepcionales de interés social o utilidad pública lo requieran.

Con fundamento en lo anteriormente indicado, se mantiene el criterio de que el procedimiento de rescate de tierras es un medio para eliminar el latifundio en las tierras públicas, cuyos ocupantes no estén cultivando las tierras ocupadas, no las tengan adecuadas a los planes y lineamientos del Ejecutivo Nacional, o simplemente no alcancen niveles de productividad óptimos; lo que podría configurar una ocupación ilegal en tanto que el ocupante no da a la tierra ocupada el uso que la Ley manda y por tanto no cumple con la función social agroalimentaria de la Nación.

Por el contrario, si el ocupante da a la tierra un uso adecuado, manteniéndola productiva y cultiva los rubros indicados en el plan de seguridad agroalimentaria, (situación que deberá evidenciarse en el informe técnico que el Instituto Nacional de Tierras ordenará una vez dictado el acto de inicio del procedimiento del rescate de las tierras), o si el ocupante manifiesta su voluntad de estar dispuesto a hacerlo; éste tendrá derecho a que las tierras le sean adjudicadas, pues a tenor de los artículos 82 y 85 de la Ley de Tierras, la garantía del ejercicio del derecho de permanencia establecida en los artículos 17, 18 y 20 de la Ley queda a salvo.

Es necesario hacer referencia al El Decreto 3.408, sobre Reorganización de la Tenencia y Uso de las Tierras con Vocación Agrícola (2005), que tiene por objeto consolidar el proceso de reorganización de la tenencia y uso de las tierras con vocación agrícola, para eliminar de forma progresiva el latifundio en las zonas rurales del país e incorporar a los grupos de población y comunidades organizadas, garantizando el aprovechamiento racional de los recursos naturales y agroalimentarios de la tierra; mediante la planificación plurisectorial con las Administraciones Nacional, Estatal y Municipal, así como coadyuvar en la aplicación de las políticas que se dicten en esta materia (*op. cit.*, art. 1).

El decreto comentado, en el artículo 2, crea una Comisión Agrícola Nacional para la inserción del proceso productivo destinado al desarrollo agrario nacional de las tierras ociosas, abandonadas o infrautilizadas con el fin de formular políticas sectoriales para la eliminación progresiva del latifundio en las tierras con vocación agrícola a nivel nacional. El decreto introduce un nuevo término, el de tierras abandonadas, porque el de infrautilizadas lo utiliza la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario a los efectos del impuesto sobre tierras ociosas.

La Comisión Agrícola Nacional, tiene entre otras atribuciones, la de promover las acciones que permitan el acopio de información y el estudio sobre la situación de la propiedad y la posesión de la tierra con vocación agrícola, la de localizar y ubicar los latifundios dentro de las tierras con vocación de uso agrícola, así como la verificación de la suficiencia de los títulos de quienes son sus presuntos

propietarios, o la justificación suficiente de los poseedores u ocupantes de buena fe; todo a tenor de los artículos 3, No. 1 y 4, No. 1 del citado Decreto 3.408.

Del análisis de las atribuciones de la Comisión Agrícola Nacional, pareciera que se trata de una acción de persecución del presunto latifundista, más que de la necesidad de acabar con el latifundio por ser necesarias las tierras que lo conforman para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola. En el sentido de que si en determinado lugar se necesitan tierras para la ordenación sustentable de un plan de desarrollo, la averiguación de si en la zona existen o no latifundios es inmediata, por la información suministrada de parte de quien necesite las tierras, por la denuncia sobre tierras ociosas o incultas, o por la averiguación de parte de quien este a cargo del plan de desarrollo, y no de una averiguación *ex profeso* para la ubicación de latifundios.

Objeto de análisis es la atribución de la Comisión Agrícola Nacional referente a "...la verificación de la suficiencia de los títulos de quienes son sus presuntos propietarios, o la justificación suficiente de los poseedores u ocupantes de buena fe", contenida en el artículo 4, No. 1 del decreto en comento; atribución que compete a los tribunales y no a órganos administrativos.

Atribución que parece dirigida a privilegiar la monopolización de la propiedad de la tierra por parte del Estado en detrimento de los propietarios, poseedores u ocupantes; principalmente porque el requisito legal para garantizar la tenencia de la tierra, cualquiera que sea la forma, es que las tierras se tengan productivas, que evidencien un rendimiento idóneo superior al 80% y que esten ajustadas a los planes de seguridad agroalimentaria; no es requisito legal el título que sobre ellas se ostente. Por lo que, el rescate de tierras públicas ociosas o incultas que constituyan latifundio debe estar sujeto a las disposiciones legales.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones.

El desarrollo analítico de los objetivos de la presente investigación sobre el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, permite deducir que el régimen de tenencia es un régimen de uso que somete a todas las tierras con vocación agraria de propiedad pública y privada al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. Siendo los pilares de dicho régimen, la productividad agraria que debe alcanzar niveles óptimos superiores el 80% del rendimiento idóneo, y el cultivo de los rubros preferenciales de conformidad con la vocación de las tierras en cada región, establecidos en los planes de seguridad agroalimentaria que al efecto establezca el Ejecutivo Nacional. Garantizando las extensiones de tierras que se encuentren en óptima producción con fines agrarios, siempre que no excedan de dos unidades del patrón de parcelamiento establecido en cada zona por el Instituto Nacional de Tierras. Luego el régimen de tenencia de la tierra consagrado en la Ley, esta fundamentado en el uso agroalimentario y en la productividad agraria.

Las formas de tenencia de la tierra, entendidas como las formas en que se establece la relación tierra-hombre para el uso productivo agroalimentario, contempladas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, agrupa a la propiedad pública y privada, la propiedad agraria *sui generis* y posesión legítima, así como la ocupación y el derecho de permanencia.

Al efecto, las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras con vocación agraria quedan sometidas a un patrón de parcelamiento que atiende a un conjunto de factores determinados en la Ley, entre los que se encuentran el Plan Nacional de Producción Agroalimentaria, las condiciones agrológicas de la tierra y los

rubros preferenciales de producción, la densidad de población local apta para el trabajo agrario y la capacidad de trabajo del usuario; la extensión general de tierras existentes en la zona sujeta a patrón de parcelamiento, las áreas de reserva y protección de recursos naturales necesarias en la zona, así como las condiciones de infraestructura existente. La importancia de las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras radica en que de ellas deriva el nuevo derecho de propiedad agraria *sui generis* o posesión legítima, pues su objeto es la adjudicación permanente.

Las tierras propiedad de la República del dominio privado, quedan sometidas al mismo régimen y patrón de parcelamiento que las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras. Y las tierras baldías de la Nación, serán objeto de planes especiales de desarrollo socio-económico, dentro de un esquema efectivo de producción que garantice la biodiversidad de los recursos naturales existentes.

El uso de las tierras baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios, será planificado por los entes que las administren, en función de las necesidades agroalimentarias de los centros urbanos cercanos a las mismas, considerando la población actual y la necesidad de sustento de las generaciones futuras. Los Estados y Municipios, a quienes corresponde el establecimiento de la seguridad agroalimentaria de sus respectivas jurisdicciones, elaboraran los planes de uso y producción en coordinación con los planes nacionales, asegurando la producción básica de los rubros alimenticios fundamentales.

En relación a la controversia acerca de si las tierras propiedad de la República, los Estados, los Municipios y demás entidades, órganos y entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente, conservan y serán siempre del dominio público, como lo indica el artículo 95 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la investigadora deduce que el legislador erró en la redacción de la norma, y que el legislador quiso decir: que todas las tierras que eran del dominio público, conservan y serán siempre del dominio público. No, que todas las tierras públicas sean del dominio público. En todo caso, el Tribunal Supremo de

Justicia deberá pronunciarse en relación a la interpretación del artículo 95 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, pues dicho artículo contradice los artículos 2, numeral 2 y 83 de la misma Ley, que hacen referencia a las tierras públicas de dominio privado.

El régimen de uso de la tenencia de las tierras de las entidades públicas queda afectado a la producción agroalimentaria. Los ocupantes y poseedores de dichas tierras deberán mantenerlas en óptima producción y dedicarlas al cultivo de rubros alimentarios preferenciales, garantizando la biodiversidad; caso en el cual, las tierras les serán adjudicadas, de lo contrario, las tierras serán rescatadas. Al efecto, las entidades públicas deberán trasladar la propiedad de las tierras o autorizar la disposición de las mismas, al Instituto Nacional de Tierras, para la adjudicación correspondiente o bien para ser rescatadas. Lo que implica la existencia de tierras públicas del dominio privado, que deben cumplir con la función social agroalimentaria de rango constitucional.

La propiedad privada de las tierras con vocación agraria, queda sujeta al cumplimiento de la función social agroalimentaria de la Nación y sometida su actividad a la necesidad de producir los rubros alimentarios establecidos en los planes de seguridad agroalimentaria. Dicha afectación, limita la voluntad y facultad de disposición del propietario, por cuanto no puede producir sino los rubros indicados en los planes de seguridad agroalimentaria y mantener niveles óptimos de producción superiores al 80% del rendimiento idóneo, a fin de dar cumplimiento a la función social agroalimentaria de la Nación, que es la garantía para conservar su propiedad.

La garantía a la propiedad privada de la tierra con vocación agraria, implica la obligación, por parte del propietario, de solicitar por ante el Instituto Nacional de Tierras el Certificado de Finca Productiva, si está cumpliendo la función social agroalimentaria de la Nación. O bien, el Certificado de Finca Mejorable, a fin de adaptar la actividad productiva de sus tierras a un plan de mejoramiento, lo que deberá hacer en el término perentorio de dos años, salvo renovación; al término

de los cuales deberá solicitar el Certificado de Finca Productiva, a perjuicio de que sus tierras sean declaradas ociosas o incultas y quedar sujeto al pago del impuesto respectivo, incluso ser objeto del procedimiento de expropiación agraria.

Los Certificados de Finca Productiva y Finca Mejorable, se constituyen en garantía de la propiedad privada de la tierra con vocación agraria, con fundamento en el cumplimiento de la función social y la productividad; pero los mismos son emitidos por el tiempo limitado de dos años, por cuanto la obligación del propietario de mantener sus tierras productivas, cumpliendo la función social agroalimentaria de la Nación, es una obligación de tracto sucesivo, debiendo renovar los certificados correspondientes que avalan el cumplimiento de la función social que la Ley impone. Luego, el cumplimiento de las obligaciones legales por parte del propietario es la garantía de la propiedad de la tierra.

La ocupación agraria es otra forma de tenencia de la tierra protegida por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en cuanto que las tierras objeto de ocupación cumplan la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación y sometan su actividad agraria a los planes agroalimentarios establecidos por el Ejecutivo Nacional. La ocupación, normalmente, tiene lugar sobre tierras públicas, por lo que las tierras ocupadas que no cumplan con la función social, serán objeto de rescate cuando fueren necesarias para la ejecución de algún plan de desarrollo sustentable de producción agraria.

El tratamiento a los ocupantes de tierras públicas es similar al dado a los propietarios de tierras privadas, pues como estos, los ocupantes deben inscribir sus tenencias en el Registro Agrario y solicitar el Certificado de Finca Productiva y Finca Mejorable con la finalidad de garantizar su ocupación y certificar que las tierras ocupadas están cumpliendo con la función social de la seguridad agroalimentaria.

Se observa un doble tratamiento legal respecto de los ocupantes; pues, por una parte y a los efectos del procedimiento del rescate de tierras, el legislador califica

la ocupación de ilegal e ilícita sin definir lo que significan legalmente esos términos, y en razón de tal calificación, niega la indemnización sobre las bienhechurías existentes en las tierras ocupadas ilegal o ilícitamente. Mientras que, por otra parte, consagra y ampara con el derecho de permanencia a los ocupantes, a efectos de la adjudicación de tierras públicas en propiedad agraria.

El Legislador agrario impone obligaciones que deben cumplir todos aquellos propietarios, poseedores, ocupantes o cualquier otro tenedor de tierras con vocación agraria, que quiera hacer efectiva la garantía de permanencia, pues el régimen de tenencia de la tierra de vocación agraria, en cualquiera de sus formas, se fundamenta en el uso productivo agroalimentario y conservacionista con la finalidad de establecer y mantener las bases del desarrollo integral y sustentable de la actividad agraria. Obligaciones, que constituyen limitaciones, mediante las cuales, el legislador pretende que, los tenedores de tierras cualesquiera que sean sus derechos, pongan a producir y ajusten la actividad agraria de las tierras que detentan a los planes de seguridad agroalimentaria que al efecto establezca el Ejecutivo Nacional y que mantengan niveles óptimos de rendimiento en la producción, lo que implica inversión de capital. Además de lo oneroso que puede resultar para un pequeño y mediano productor, por su limitada capacidad financiera, la solicitud de los Certificados de Finca Productiva y Finca Mejorable, debido a los recados legales exigidos. El Legislador agrario, debería promover y fomentar la actividad agraria en las tierras con vocación agroalimentaria, mediante incentivos y no imponiendo obligaciones que tienen más visos de sanción que de incentivos a la producción.

La propiedad agraria *sui géneris* es la nueva forma de tenencia creada y consagrada por Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que otorga al campesino el derecho a usar, gozar y percibir los frutos de la tierra, transferibles por herencia a los sucesores legales. Se ha calificado de propiedad progresiva y posesiva, porque se va perfeccionando a medida que se ejecutan de forma efectiva, eficiente y consecutiva actos agrarios productivos, que conllevan al término de tres

años, al otorgamiento del título de adjudicación permanente que transfiere la posesión legítima.

Esta nueva propiedad agraria tiene como finalidad garantizar al sector campesino su incorporación al proceso productivo y la seguridad agroalimentaria, en armonía con los principios y derechos constitucionales y legales del derecho al desarrollo, a una mejor calidad de vida de la población campesina dentro de los valores y derechos de igualdad de oportunidades y de solidaridad. Sin embargo, como forma de tenencia, la propiedad posesiva agraria más que derechos tiene limitaciones tendientes a impedir que la tierra con vocación agraria salga del ciclo productivo y se convierta en un bien productor de renta, elemento de poder y prestigio social, pues su finalidad es la de garantizar la seguridad agroalimentaria y la biodiversidad.

De ahí que la facultad de disposición sobre la parcela objeto de propiedad agraria *sui generis* y la estructura productiva se enuncie de manera negativa, “no puede ser objeto de enajenación alguna” dice la Ley en el artículo 12. Sin embargo, es posible la negociación con terceros previa autorización del Instituto Nacional de Tierras, una vez transcurridos tres años consecutivos de mantener la eficiencia productiva de la parcela y haber recibido el título de adjudicación permanente con el que se transfiere la posesión legítima. Las condiciones para la negociación con terceros, es que exista un sujeto que se comprometa a mantener la eficiencia productiva de la tierra por el término de tres años, al cabo de los cuales, también le será adjudicada la parcela. Lo que ratifica que esta nueva propiedad agraria tiene como destino la producción agroalimentaria y la incorporación del campesino productor al desarrollo rural integral y sustentable.

El nuevo derecho de propiedad agraria, tiene mayor significado en la esfera de la realidad material, que en el ámbito jurídico, pues se expresa en la relación tierra-hombre para el uso productivo, en la posesión real de la tierra, el control de la misma por su tenedor de manera exclusiva y sin que sus derechos sean contradichos, por cuanto ejerce sobre la tierra actos agrarios posesivos y el título

de adjudicación permanente le confiere la posesión legítima. De ahí, el compromiso del beneficiario de trabajar la tierra a serle adjudicada y la garantía del legislador, de que la adjudicación no le será revocada mientras mantenga la tierra productiva.

El fundo estructurado es una forma de tenencia autónoma y organizacional de empresa destinada a optimizar los resultados de la actividad agraria. Consagrado en la Ley como fundo estructurado, colectivo o individual, es una unidad tenencial indivisible e inembargable de producción, integrada funcionalmente con la tierra y demás bienes con fines productivos. Organizado e integrado instrumentalmente para la producción agroalimentaria, de acuerdo al carácter individual o colectivo y a la vocación agraria específica de las tierras que lo constituyan, a fin de cumplir cabalmente con los niveles de producción y la función social agroalimentaria de la Nación de conformidad con la Ley; el fundo estructurado se opone a la finca ociosa o inculta.

El Conuco es reconocido legalmente como fuente histórica de la biodiversidad agraria, en tal sentido, es una unidad tenencial concebida desde la perspectiva ambientalista con la finalidad de conservar y manejar *in situ* la diversidad biológica; al efecto, el Ejecutivo Nacional promoverá, en aquellas áreas desarrolladas por conuqueros, la investigación y la difusión de las técnicas ancestrales de cultivo, el control ecológico de plagas, las técnicas de preservación de suelos y la conservación de los germoplasmas en general. Protegiendo al conuquero con el derecho de permanencia con fines de adjudicación de la unidad tenencial que ocupa, cuya finalidad es conservacionista y agroalimentaria para la familia campesina.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, reconoce la ocupación de las tierras propiedad de las entidades públicas, la nueva propiedad agraria *sui géneris* y la propiedad privada como formas de tenencia de la tierra. Pero cualquiera que sea la forma de tenencia, la tierra con vocación agraria debe estar al servicio de la producción de alimentos, bajo un esquema de desarrollo sustentable, que

promueva la agricultura como base estratégica del desarrollo rural integral, fomente la actividad agrícola y el óptimo uso de las tierras a fin de privilegiar la producción agropecuaria. De donde el uso óptimo de las tierras, implica no solamente que las tierras estén produciendo conforme a los niveles óptimos, superiores al 80% del rendimiento idóneo de su capacidad, sino también que estén produciendo los rubros establecidos en los planes de seguridad agroalimentaria dictados por el Ejecutivo Nacional, con la finalidad de asegurar la alimentación y la biodiversidad.

El latifundio, calificado por la Constitución y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como régimen contrario al interés social, a la justicia y a la paz social en el campo, es necesario eliminarlo, transformándolo en unidades económicas productivas, a fin de establecer las bases del desarrollo rural integral y la ordenación sustentable de las tierras de vocación agraria.

Al efecto, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario declara de utilidad pública o interés social, las tierras con vocación de uso agrario, quedando sujetas a los planes de seguridad agroalimentaria de la población. De forma que, constatada técnica y legalmente la existencia del latifundio, como toda aquella tenencia de tierras ociosas o incultas, en extensiones mayores al promedio de ocupación de la región en la cual se encuentren ubicadas, y siendo necesarias para el establecimiento de un plan de desarrollo sustentable; el Estado, a través del Instituto Nacional de Tierras, podrá expropiar las tierras de propiedad privada que constituyan latifundios. Para el caso de que las tierras que constituyan latifundio, sean tierras públicas ocupadas, el Instituto Nacional de Tierras podrá rescatarlas.

El procedimiento de expropiación agraria, cuando se trate del latifundio sobre tierras propiedad privada y el procedimiento del rescate de tierras, cuando se trate del latifundio sobre tierras públicas ocupadas, son los medios implantados por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la eliminación del latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo.

4.2. Recomendaciones.

A los propietarios y ocupantes de tierras con vocación agroalimentaria, soliciten los Certificados de Finca Productiva o Finca Mejorable según sea el caso, a fin de garantizar su propiedad, posesión u ocupación, antes de que sean objeto de alguna medida unilateral por parte del Instituto Nacional de Tierras.

A las autoridades administrativas, a quienes corresponde la aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el estricto apego y cumplimiento de las normas correspondientes, pues en virtud del mandato legal contenido en el artículo 22, los organismos agrarios actuarán en la ejecución de sus competencias, conforme a los principios constitucionales de seguridad alimentaria, utilidad pública, función social de la tierra, respeto de la propiedad privada, promoción y protección de la función social de la producción nacional, la promoción de la independencia y soberanía agroalimentaria de la nación, el uso racional de las tierras, los recursos naturales y la biodiversidad genética. En tal sentido, evitar todo tipo de decisión fundada en la discriminación política, pues se estaría desvirtuando la aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario que tiene por objeto el desarrollo rural integral y sustentable acorde con las modernas tendencias del Derecho Agrario que acoge los valores superiores del ordenamiento jurídicos y por tanto el respeto a los derechos humanos.

A las personas afectadas por decisiones de las autoridades administrativas viciadas de nulidad, no acordes con el texto legal, seguir los procedimientos administrativos y jurisdiccionales correspondientes, a fin de hacer valer sus derechos conforme a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante la cual, Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y Justicia que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico los derechos humanos.

BIBLIOGRAFIA

- Abad Sanz, J. L. (1991). *La Tenencia de la Tierra en los Llanos Occidentales. Antecedentes*. Trabajo de ascenso no publicado, Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", Barinas.
- Acosta Saignes, M. (1987). *Latifundio*. Caracas: Edición Especial de la procuraduría Agraria Nacional.
- Alvarado Ugalde, K. (2000). El Derecho al Ambiente y su Vinculación con la Empresa Agraria. En R. Zeledón Zeledón (Coord), *Derecho Agrario del Futuro* (pp.77-91). San José (Costa Rica): Editorial Guayacán.
- Arcila Farias, E. (1968). El Régimen de la Propiedad Territorial en Hispanoamérica. En, E. Arcila Farias, F. Brito Figueroa, D. F. Maza Zabala y Ramón Tovar. *La Obra Pía de Chuao*. Tomo I, (pp.10-49). Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Arias Fidias, G. (1999). *El proyecto de Investigación. Guía para su elaboración*. Caracas: Editorial Episteme.
- Arias Fidias, G. (2004). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas: Editorial Episteme.
- Balestrini Acuña, M. (1998). *Como se Elabora el Proyecto de Investigación*. Consultores Asociados, Servicio Editorial. Caracas.
- Bastidas Valecillos, L. (1996). *Uso y Tenencia de la Tierra en la Actualidad. El Caso de los Antiguos Resguardos Indígenas de Mérida*. Trabajo Especial de Grado para optar al Título de Magister Scientiarum en Antropología Mención Antropología Social no publicado. Universidad del Zulia. Mérida.
- Bello G., M. (1997). *El Derecho de Páramo: Una Forma de Tenencia de Tipo Comunal en los Andes Venezolanos*. Trabajo Especial de Grado para Optar al Título de Magister Scientiae en Desarrollo Agrario no publicado. Universidad de Los Andes. Mérida.
- Brebbia P. y Malanos N. (1997). *Derecho Agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Brito Figueroa, F. (1983). *La Estructura Económica de Venezuela Colonial*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Bosch García, C. (1973). *La Técnica de Investigación Documental*. Universidad Nacional Autónoma de México: México.

- Carrera, R. (1980). La Teoría Agrobiológica del Derecho Agrario y sus Perspectivas. *Derecho Agrario y Reforma Agraria*, (11) 129-151.
- Carrozza, A. y Zeledón Zeledón, R. (1990). *Teoría General e Institutos de Derecho Agrario*. Editorial Astrea: Buenos Aires.
- Casanova, R. V. (1967). *Derecho Agrario (Una Doctrina para la Reforma Agrarias Venezolana)*. Mérida: Universidad de los Andes. Facultad de Derecho.
- Casanova, R. V. (1963). *Los Temas de la Reforma Agraria*. Mérida: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho.
- CENDES-CIDA. (1967). *La Reforma Agraria en Venezuela. El Proceso de adquisición de Tierras*. Volumen 1, serie 1, N°5, (documentos de trabajo). Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. (Mimeo).
- CENDES-CIDA. (1969). *La Reforma Agraria en Venezuela. Seis Trabajos sobre Reforma Agraria*. Volumen 7, serie 1, N°11, (documentos de trabajo). Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. (Mimeo).
- Cerda Gutiérrez, H. (2001). *La Investigación Total. La Unidad Metodológica en la Investigación Científica*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Colmenares Martínez, J. (2004). *Régimen Jurídico de la propiedad Predial en Venezuela las Confiscaciones*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Constitución de 1936. (1965). En L. M. Otero (Comp.), *Las Constituciones de Venezuela*, (pp. 753-792). Madrid: Ediciones Cultura Hispana.
- Constitución de Los Estados Unidos de Venezuela. (1945). *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*. 131 (Extraordinario), Mayo 5, 1945.
- Constitución. (1961). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 662 (Extraordinario), Enero 23, 1961.
- Constitución. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.453 (Extraordinario), Marzo 24, 2000.
- Decretos del Libertador, 1813-1825*. (1961). Caracas: Publicaciones de la Sociedad Bolivariana de Venezuela.

- Decreto N° 1.546 (Con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario). (2001, Noviembre 09). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.323, Noviembre 13, 2001.
- Decreto N°2.292 (Mediante el cual se dispone que la República, los Institutos Autónomos, Empresas del Estado, así como las demás personas en las que los entes antes mencionados, tengan una participación al 50% del capital social y las fundaciones del Estado, deberán enajenar al Instituto Nacional de Tierras, aquellas tierras de su propiedad que no fueren necesarias para el cumplimiento de sus fines y que tuvieran vocación agraria.). (2003, Febrero 4). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.624, Febrero 4, 2003.
- Decreto N° 3.408 (Decreto sobre Reorganización de la Tenencia y Uso de las Tierras con Vocación Agrícola). (2005, Enero 10). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.103, Enero 10, 2005.
- Delahaye, O. (2001). *Políticas de Tierras de Venezuela en el Siglo XX*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- Delahaye, O. (2003). *La Privatización de la Tierra Agrícola en Venezuela desde Cristóbal Colón: La Titulación (1493-2001)*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- De la Plaza, S. (1976). *El Problema de la Tierra*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Dreyer Landaeta, A. (1978). *Reforma Agrario y Desarrollo Económico*. Madrid: Editorial Paraninfo S.A.
- Duque Corredor, R. (1971). Los Repartimientos y las Mercedes Reales, Antecedentes Coloniales de las Dotaciones de Tierras. *Derecho y Reforma Agraria Revista*, 3, 129-137.
- Duque Corredor, R. (2001a). *Aportes para la Ley de Tierras (Una contribución para el desarrollo rural sustentable dentro de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia)*. Caracas: Editora "El Guay".
- Duque Corredor, R. (2001b). *Derecho Agrario Instituciones (I, II Tomos)*. Caracas: Editorial Jurídica Alva.
- Duque Corredor, R. (2003). El Derecho Agrario Venezolano y la Seguridad Agroalimentaria. En *PRODOTTI AGRICOLI E SICUREZZA ALIMENTARE*, (1), 487- 510. Pisa-Siena: Giuffré editore.

- Duque Corredor, R. (2004a). La Afectación de Tierras Privadas Según el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En Separata de: *Ensayos de Derecho Administrativo. Homenaje a Nectario Andrade Labarca* (pp. 509-572). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Duque Corredor, R. (2004b). La Ley de Tierras y la Tenencia de la Tierra en Venezuela. En *TEMAS AGRÍCOLAS I*, Caracas: Instituto de Políticas Agrícolas de Fedeaagro (IPAF).
- Duque M, G. (2003). *Los Procesos de Toma de Decisiones en la Evolución del Régimen de la Tierra en Venezuela*. Trabajo para optar al grado de Doctor en Estudios del Desarrollo no publicado. Universidad Central de Venezuela, (CENDES). Caracas.
- Duverger, M. (1980). *Métodos de las Ciencias Sociales*. Barcelona, (España): Editorial Ariel.
- García M. Luis y Vicente Rojas N. (1996). *El Hato Barinés en los Llanos Occidentales Venezolanos (Estudio Socio-Histórico)*. Barinas: Ediciones de la Universidad. Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social.
- Giménez Landínez, V. (1963). *La Reforma Agraria Integral*. Tomo I. Caracas: Ministerio de Agricultura y Cría.
- Gil Fortoul, L. (1954). *Historia Constitucional de Venezuela. La Colonia. La Independencia. La Gran Colombia*. Volumen I. Tomo I. Caracas: Graficas del Val.
- González F., A. (1990). *De los Juicios sobre la Propiedad y la Posesión*. Caracas: Editorial Argonca.
- Gordillo, A. (1995). *El Método en Derecho. Aprender, Enseñar, Escribir, Crear, Hacer*. Valera: Universidad Valle de Momboy.
- Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. (1977). *Proyecto de Ley Orgánica Agraria*. Mérida: Universidad de los Andes. Facultad de Derecho.
- Jañez Barrios, T. (1996). *El Trabajo de Investigación en Derecho. Una Orientación Metodológica*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Fondo de Publicaciones Fundación Polar.
- Justicia Agraria y Ambiental (Memoria del I Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario, celebrado en San José y Liberia del 19 al 23 de mayo de 1997)*. (Mayo, 1997). San José de Costa Rica: Editorial Guayacán.

- Konetzke, R. (1979). *América Latina. La época colonial*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Krupij Márquez, M. (2004). *La propiedad de la Tierra y la Adjudicación en la Nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Trabajo Especial de Grado para Optar al Título de Magister Scientiae en Desarrollo Agrario no publicado. Universidad de Los Andes. Mérida.
- Mejías Lobo, J. (2002). *Hombre y Tierra en Chiguará*. Trabajo Especial de Grado Presentado para Optar al Título de Magister Scientiae en Etnología, Mención Etnología. Universidad de Los Andes, Mérida.
- Morles Sánchez, V. (1985). *Planeamiento y Análisis de Investigaciones*. Universidad Central de Venezuela. Caracas: Ediciones de la Biblioteca.
- Núñez, A. E. (1999). *Contenido Sustantivo y Procesal del Derecho Agrario*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Ley de Tierras Baldías y Ejidos (1936). *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*. Caracas: Eduven.
- Ley Agraria. (1945). *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, 149, (Extraordinario), Septiembre 20, 1945.
- Ley Agraria. (1948). *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, 211, (Extraordinario), Octubre 18, 1948.
- Ley de Reforma Agraria. (1960). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 611, (Extraordinario), Marzo 19, 1960.
- Ley de Diversidad Biológica. (2000). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.468, (Extraordinario), Mayo 24, 2000.
- Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (2005). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.771, (Extraordinario), Mayo 18, 2005.
- López de Chacón, C. (1997, Mayo). Venezuela. Agrario y Ambiental en el Mundo Jurídico. En *Justicia Agraria y Ambiental, (Memoria del I Congreso del Comité Americano de Derecho en San José y Liberia, Costa Rica, del 19 al 23 de Mayo de 1997)* (pp. 597-614). San José de Costa Rica: Editorial Guayacán.
- Ots Capdequí, J. (1941). *El Estado Español en las Indias*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Palma Labastidas, M. (1954). Evolución Histórico-Jurídica de la Propiedad Rural en Venezuela. *Atti del Primo Convengo Internazionale de Diritto Agrario*. Milano: Dott. A. Giuffré, Editore, Volume Secondo.
- Parada Angarita, E. (1988). *La Posesión Agraria en el Derecho Venezolano*. Trabajo de Grado para optar al título de Magister Scientiae en Derecho Agrario no publicado. Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. Universidad de Los Andes. Mérida.
- Quintero, G. (1970). Contratos Agrarios de Estructura Laboral en el Derecho Agrario Venezolano. *Derecho Agrario y Reforma Agraria Revista*, 2, 55-82.
- Ríos Urriola, M. (2000). *El Derecho Agro-Alimentario: ¿Crisis o Desarrollo del Derecho Agrario?*. En R. Zeledón Zeledón (Coord), *Derecho Agrario del Futuro* (pp. 157-179). San José (Costa Rica): Editorial Guayacán.
- Rodríguez-Arias, L. (1985). *Filosofía y Filosofía del Derecho*. Bogotá: Editorial Temis.
- Ruiz Ramírez, A. (2000). "Del Derecho al Desarrollo al Desarrollo Sostenible: Un Desafío Inconcluso". En Zeledón Zeledón, Ricardo (Coord). *Derecho Agrario del Futuro*. San José (Costa Rica): Editorial Guayacán.
- Sanoja Perdomo, C. (2002). *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Mérida: Graficas el Portafolio.
- Sabino, C. (1986). *El Proceso de Investigación*. Caracas: Editorial Panapo.
- Sabino, C. (1987). *Como se Hace una Tesis, Guía para la Elaboración y Redacción de Trabajos Científicos*. Caracas: Editorial Panapo.
- Sanabria de Barboza, N. (1981). *La propiedad Agraria*. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister Scientiae en Derecho Agrario no publicado. Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. Universidad de Los Andes. Mérida.
- Sainz Muñoz, C. (2003). *Procesos Agrarios en la Nueva Ley de Tierras*. La Victoria: Editorial Cedil.
- Santos Ditto, J. (1997). Derecho Agrario y Derecho Ambiental: Fuentes del Desarrollo. En *Justicia Agraria y Ambiental (Memoria del I Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario, celebrado en San José y Liberia del 19 al 23 de mayo de 1997)*(pp.185-203). San José de Costa Rica: Editorial Guayacán.

- Sánchez Pantaleón, N. (2005). *Técnicas y Metodología de la Investigación Jurídica*. Caracas: Livrosca.
- Sanz Gómez, M. (2004). *Trayectoria Histórico-Jurídica de la Tenencia de la Tierra en Venezuela desde el Proceso de Conquista hasta la Reforma Agraria de 1960*. Memoria de Grado para optar al Título de Licenciada en Historia, no publicada. Facultad de Humanidades y Educación. Universidad de los Andes. Mérida.
- Soto, O. (1978). *La Empresa y la Reforma Agraria en la Agricultura Venezolana*. Madrid: Paraninfo.
- Soto, O. (1998). *El Neoliberalismo y sus Efectos en la Agricultura Caso Venezuela*. Mérida: Universidad de Los Andes. Ediciones del Rectorado.
- Soto, O. (2003). *El Proceso Agro – Reformista y la Revolución Chavista*. Maturín: Servicio Autónomo Imprenta del Estado Monagas (SAIDEM).
- Tribunal Supremo de Justicia (2002, Noviembre 20). Recurso de Nulidad por razones de inconstitucionalidad contra el Decreto con rango y fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Ponencia del magistrado Antonio J. García García. Caracas: Sala Constitucional [Sentencia en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2855-201102-02.0311..htm> [Consulta: 2003,Marzo 04]
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Vicerrectorado de Investigación y Postgrado. (1998). *Manual De Trabajo de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas: Autor.
- Universidad Santa María. Decanato de Postgrado y Extensión. Dirección de Investigación. (2001). *Normas para la Elaboración, Presentación y Evaluación de los Trabajos Especiales de Grado*. Caracas: Autor.
- Venturini Villarroel, A. (1976). *Derecho Agrario Venezolano. Parte General*. Caracas: Ediciones Magón.
- Venturini Villarroel, A. (1987). El Concepto Jurídico de Latifundio en el Derecho Agrario Venezolano. *Revista de la Procuraduría Agraria Nacional, Temas Agrarios*, 24, 72-76. Caracas: Procuraduría Agraria Nacional.
- Venturini Villarroel, A. (2002, Enero 18). Aproximación al Estudio del «Conuco» o «Pequeño Fundo Vernáculo» en la perspectiva del Derecho Agrario Venezolano. *Repertorio Forense*, 12.711-2, 1-6.

- Venturini Villarroel, A. (2002, Marzo 8). Aproximación al Estudio del «Conuco» en el Derecho Agrario Venezolano. *Repertorio Forense*, 12.760, 1-3.
- Venturini Villarroel, A. (2002, Julio 24). El «Fundo Estructurado» en la Nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. *Repertorio Forense*, 12.898, 1-2.
- Venturini Villarroel, A. (2003, Noviembre 3). Requisitos Objetivos del Derecho de Permanencia Agraria. *Repertorio Forense*, 13.364, 1-2.
- Venturini Villarroel, A. (2004, Enero 20). El Derecho de Permanencia Agraria como Derecho Humano de Primera Generación y su Reconocimiento a las Personas Jurídicas. *Repertorio Forense*, 13.440, 1-2.
- Venturini Villarroel, A. (2004, Mayo 9). El Proceso Agrario y los Principios Rectores del Derecho Agrario. *Repertorio Forense*, 13.549, 1-2.
- Venturini Villarroel, A. (2004, Junio 3). Fundo Estructurado y el «Podere». *Repertorio Forense*, 13.574, 1.
- Venturini Villarroel, A. (2004, Julio 16). La Competencia Privativa del Instituto Nacional de Tierras como Garante del Derecho de Permanencia Agraria. *Repertorio Forense*, 13.617, 1-2.
- Venturini Villarroel, A. (2004, Septiembre 3). La Integración del Ordenamiento Jurídico con Normas, Principios y Valores. *Repertorio Forense*, 13.666, 1.
- Vivanco, A. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Tomos I y II. La Plata (Argentina): Ediciones Librería Jurídica.
- Vilera, M. (1985). *La Propiedad Agraria en Venezuela (con Referencias específicas a la Región Judicial Agraria Barinas – Portuguesa)*. Trabajo de ascenso no publicado. Instituto y Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela. Maracay.
- Ríos Urriola, M. (2000). El Derecho Agro-Alimentario: ¿Crisis o Desarrollo del Derecho Agrario?. En R. Zeledón Zeledón (Coord), *Derecho Agrario del Futuro* (pp.157-179). San José (Costa Rica): Editorial Guayacán.
- Zeledón Zeledón, R. (2000a). El Derecho Agrario como Derecho para la Paz. En *Memoria del Simposio Internacional sobre Derecho, Justicia Agraria y Ambiental para la Paz* (pp. 4-32). Guatemala: Leopoldo Sandoval Villeda Editor.

Zeledón Zeledón, R. (2000b). Los Desafíos del Derecho Agrario. En R. Zeledón Zeledón (Coord), *Derecho Agrario del Futuro* (pp.19-60). San José (Costa Rica): Editorial Guayacán.