

6

SERIE MARCOS LEGALES DE ACCESO A LA TIERRA

Estudio VENEZUELA

Marco Legal del acceso a la tierra rural



MARRERO, Juan Fernando

2011 «Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Venezuela. Marco legal del acceso a la tierra rural». *International Land Coalition*, n° 6.
<<http://americalatina.landcoalition.org/node/2398>>.



INTERNATIONAL
LAND
COALITION
AMÉRICA LATINA

Nuestra visión

El acceso seguro y equitativo a la tierra y su control reducen la pobreza y contribuyen a la identidad, la dignidad y la inclusión.

Nuestra misión

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de organizaciones de la sociedad civil e intergubernamentales que trabajan juntas para promover el acceso seguro y equitativo a la tierra así como su control para las mujeres y hombres pobres a través de la incidencia, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la formación de capacidades.

El contenido de este trabajo puede ser libremente reproducido, traducido y distribuido a condición de que la atribución se dé a la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, a Acción Campesina, al Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA PUCP) y al autor.

La Coalición agradecería recibir una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como fuente al correo americalatina@landcoalition.info

Ilustración de cubierta: Dunia Mennella (dibujo original) y Federico Pinci (ilustración digital) 2011.

Corrección de estilo: Luis Naters Lanegra

Coordinación general: Sandra Apaza Lanyi

Las opiniones expresadas en este informe son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Coalición, ni de sus miembros y donantes.

ISBN 978-92-95093-65-2

<http://americalatina.landcoalition.org/>

<http://www.landcoalition.org/>

© 2011 Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

6 | SERIE MARCOS LEGALES
DE ACCESO A LA TIERRA
Estudio VENEZUELA

Marco Legal del acceso a la tierra rural

Preparado por:
Juan Fernando Marrero Castro

Marzo 2010



PREFACIO

La mayor parte de los países de la región latinoamericana reconocen y garantizan en sus Constituciones el derecho a la tierra para las poblaciones que dependen de ella, pues este recurso es indispensable para su subsistencia, seguridad e identidad. Las condiciones de su acceso a la tierra, por lo tanto, tienen consecuencias en la seguridad alimentaria, y en la disminución o incremento de la pobreza de dichas poblaciones.

Sin embargo, en las últimas décadas, es posible observar cómo se están instaurando nuevas «reglas de juego» respecto de los derechos de propiedad sobre la tierra, la mayor parte de las veces, con el fin de promover el desarrollo de mercados de tierras que favorecen usos intensivos para actividades agrícolas y no agrícolas. Este nuevo contexto beneficia a los grandes inversionistas privados y excluye a las poblaciones rurales, campesinas e indígenas. Cambios constitucionales recientes modifican las condiciones a través de las cuales los Estados garantizan la propiedad de campesinos, pobladores rurales e indígenas, poniendo en juego su subsistencia. Además, la creación de normas de menor jerarquía vulnera los derechos de estas poblaciones. Por estos motivos, es cada vez más frecuente recurrir a tratados y convenios internacionales que buscan proteger este derecho. Un acceso más justo y equitativo a la tierra requiere de marcos jurídicos que garanticen los derechos de todos los ciudadanos.

Como un aporte para la solución de este problema, la Plataforma Latinoamericana de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (*International Land Coalition*, ILC) se propuso desarrollar un estado de la cuestión acerca de la legislación sobre el acceso a la tierra de seis países de la región —Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Guatemala— en tres ámbitos. El primero son los marcos constitucionales que esbozan los lineamientos generales del acceso a la tierra y las garantías nacionales que lo amparan. En segundo lugar, se analizan las leyes internas y reglamentos que posibilitan el acceso concreto al recurso tierra, y que facilitan o dificultan el ejercicio de derechos de acceso, jurisdicción y propiedad sobre este bien. Por último, se examina el reconocimiento y la aplicación de tratados internacionales que versan sobre estos derechos.

Los trabajos presentados permiten observar diversos temas transversales, como la distinción entre derechos constitucionales y los mecanismos para el acceso a la tierra, los límites a la propiedad, la pertinencia de la regulación y legislación internacional, y los derechos específicos de los pueblos indígenas y campesinos, y las mujeres. Finalmente, también se ocupan de los cambios en la legislación que favorecen o limitan los actuales procesos de presión comercial sobre la tierra que experimentan nuestros países.

Este informe forma parte de la *Serie marcos legales de acceso a la tierra*, publicada por la Coalición. Con estos documentos, se busca poner a disposición de investigadores, académicos, promotores, activistas y luchadores por los derechos de la tierra información sistematizada

sobre los marcos nacionales de acceso a la tierra en diversos países latinoamericanos. La serie completa, así como otras publicaciones de la Coalición, están disponibles en <http://americalatina.landcoalition.org/cendoc/publicaciones/ilc>.

Los miembros de la Coalición, coordinados por el CISEPA-PUCP —punto focal del Componente de Investigación de la Plataforma Latinoamericana de la Coalición—, convocaron a los investigadores que desarrollaron estos informes. Agradecemos a todas las instituciones y los autores de los informes de cada uno de los países, así como del documento regional, por el trabajo realizado. Estamos seguros de que estos documentos son una valiosa contribución al conocimiento y a la acción por una sociedad más justa en nuestros países.

Alejandro Diez

Coordinador del Componente de Investigación de la Plataforma Latinoamericana de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra



TABLA DE CONTENIDOS

Abreviaciones empleadas

INTRODUCCIÓN	1
1. PRECISIONES SOBRE LA EXPRESIÓN «ACCESO A LAS TIERRAS» Y EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO	2
2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA TIERRA RURAL	4
3. EL MARCO LEGAL DE LA TENENCIA Y DEL ACCESO A LA TIERRA RURAL	7
3.1. EL RÉGIMEN LATIFUNDISTA EN LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO	8
3.2. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LAS TIERRAS AFECTADAS	10
3.3. LA ADJUDICACIÓN COMO FORMA DE ACCESO A LA TIERRA RURAL Y LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DE LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO	11
3.4. LA PROPIEDAD AGRARIA: ALCANCE, EFECTOS Y LIMITACIONES	12
4. MARCO LEGAL DE LA TENENCIA Y PROPIEDAD DE LAS TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	14
5. EL ACCESO A LAS TIERRAS A TRAVÉS DE MECANISMOS INFORMALES	15
6. REFERENCIAS	17

ABREVIACIONES EMPLEADAS

LDTDA	Ley de Tierras y Desarrollo Agrario
INTI	Instituto Nacional de Tierras
ORT	Oficina Regional de Tierras
LDGHTPI	Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas
LOPCI	Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas

INTRODUCCIÓN

Si por acceso a la tierra rural entendemos el régimen legal que regula la tenencia de las tierras con vocación agroproductiva por parte de quienes son los sujetos naturales en el medio rural —campesinos, campesinas y otros productores del campo—, entonces estamos hablando del marco legal o normativo que conforma el ordenamiento jurídico de las tierras o de los predios rurales. Esta visión formal de la tenencia de la tierra es limitada, pues excluye arreglos e instituciones informales en relación con la tenencia, con la posesión y con la propiedad de la tierra, que en muchos casos resultan más efectivas y determinantes que los previstos por los legisladores en las normas jurídicas.

El estudio de la tenencia y el acceso de la tierra rural en Venezuela, así como el estudio acerca de su ocupación, de las actividades productivas y mercantiles que sobre ella y con ella se pueden llevar a cabo no escapan a las consideraciones anteriormente señaladas. En efecto, tal como se podrá observar en el presente estudio, la República Bolivariana de Venezuela posee un marco legal complejo, abundante e histórico sobre las tierras privadas y públicas, que regula la propiedad, la posesión, el uso, la venta, la compra, las sucesiones y las enajenaciones por cualquier causa. Aun así, junto con el marco legal y sublegal vigente, conviven instituciones informales que, igualmente, definen y dan forma al acceso y a la tenencia de la tierra rural; estas instituciones no deben pasar inadvertidas en los estudios sobre este tema.

La presente investigación fue solicitada al autor por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y por Acción Campesina dentro del marco de un convenio entre estas organizaciones. Su principal objetivo es el estudio del ordenamiento normativo vigente y, por tanto, vinculante, que regula el acceso de la tierra rural en Venezuela.

Hemos querido incluir en el presente estudio —sin alejarnos del objetivo central— una breve aproximación analítica a las instituciones informales y arreglos extralegales que existen y que se llevan a cabo en relación con el tema de la tenencia de la tierra. Nos pareció importante abordar este tema, porque el análisis de la realidad del medio rural resulta incompleto si no se toma en cuenta este tipo de ordenamiento informal que permite acuerdos de alta significación para el funcionamiento de las actividades productivas y de la vida misma en este medio. En el estudio, también incluimos unas breves líneas sobre el marco legal del acceso a las tierras de las comunidades indígenas.

Es importante tomar en cuenta, por razones metodológicas así como desde un punto de vista jurídico y político, que la promulgación de la vigente Carta Magna en 1999¹ resulta relevante para el estudio y análisis de cualquier norma en el país, ya que este documento dispuso, por una parte, la derogatoria de toda norma que colidiera con ella; por otra parte, estableció la adaptación progresiva a sus preceptos y presupuestos de toda ley que se fuera promulgando con posterioridad. Por este motivo, para la finalidad del presente estudio, la promulgación de la actual Constitución se establece como el punto de partida para el análisis del marco legal del acceso a la tierra rural en la República Bolivariana de Venezuela.

Caracas, 2010

¹ Es importante señalar que la vigente Constitución fue debatida y redactada por una Asamblea Nacional Constituyente elegida por votación popular y, finalmente, aprobada en referéndum popular el 15 de diciembre de 1999. Fue publicada en Gaceta Oficial 5453 Extraordinario el 24 de marzo de 2000.

1. PRECISIONES SOBRE LA EXPRESIÓN «ACCESO A LAS TIERRAS» Y EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

Para acceder a la tierra (rural o urbana) a través de instituciones formales, existen diversas modalidades jurídicamente reconocidas en el país. La compra o la venta de parcelas, fincas o fundos, por ejemplo, son formas de acceder o transmitir la propiedad privada de esos inmuebles. La adquisición de la propiedad de la tierra por el decurso del tiempo y mediante el cumplimiento de ciertas condiciones establecidas por la ley a través de la figura de la prescripción adquisitiva constituye otra modalidad para adquirir ese derecho. El arrendamiento, el comodato y el usufructo son otras formas de acceder a la posesión física de la parcela en cuestión. En estos últimos casos, también se accede físicamente a las tierras —inclusive a su dominio—, pero no a su propiedad.

Ahora bien, en Venezuela, todas las Constituciones republicanas, desde la primera, promulgada en 1811, hasta la vigente, de 1999, han garantizado el derecho de propiedad sobre todo tipo de bienes muebles e inmuebles. Entre estos, se ubican los predios rurales, y este derecho solamente estará limitado por las restricciones que las propias leyes determinen en concordancia con la Constitución.

El artículo 115 de la vigente Carta Magna afirma 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 consagra constitucionalmente como regla o principio general el derecho a la propiedad privada sobre todo tipo de bienes; por su parte, se establece, por vía de excepción y solo por causa de utilidad pública, la posibilidad de restringir ese derecho en las leyes. En relación con el caso particular de la propiedad de las tierras de los productores del campo, la Constitución vigente establece una disposición normativa en el artículo 307 que garantiza dicha propiedad. Sobre esta, haremos referencia en el próximo acápite del trabajo con mayor detalle.

En la jerarquía legal, el ordenamiento jurídico nacional también consagra disposiciones muy claras con respecto al derecho de propiedad. Así, el Código Civil vigente establece en el artículo 545 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». De la misma manera que la vigente Constitución venezolana —y en concordancia con las Constituciones derogadas—, el Código Civil, a la par que garantiza el derecho de propiedad como regla general, dispone que las restricciones legales a este derecho serán solamente con fines de utilidad pública o interés general o, como se verá oportunamente más adelante, el ejercicio del derecho de propiedad está supeditado al cumplimiento de una «función social» que solo se podrá establecer mediante la promulgación de una ley.

En materia agraria, el país dispone, igualmente, de instrumentos jurídicos que regulan especialmente la forma de acceder a la propiedad de la tierra o a formas de posesión legalmente reconocidas. Tal es el caso de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005)², base del tema de investigación que nos ocupa en el presente trabajo, y sobre la cual analizaremos aspectos cardinales en relación con el acceso a la tierra rural.

Respecto de las tierras urbanas —aunque no sean materia del presente trabajo—, conviene señalar que existe una normativa que regula la tenencia de tierras urbanas sin uso promulgada en 2009 bajo el nombre de Ley de Tierras Urbanas (2009). Haremos referencia a esta ley solo con fines comparativos, por no estar comprendidas dentro de los objetivos de este estudio.

Hemos querido hacer estas precisiones para advertir al lector que las líneas que siguen forman parte de un estudio específico sobre el acceso, la tenencia y la propiedad de los predios rurales. Es decir, el tema que trataremos son aquellas tierras cuyo uso está destinado por vocación a la producción agroalimentaria y que se encuentran en el medio rural³ en el marco de las normas jurídicas del país, de sus instituciones formales. Sin embargo, no dejaremos de lado algunos comentarios sobre las instituciones informales de la tenencia de la tierra rural cuando sea pertinente.

² Esta ley fue promulgada en la Gaceta Oficial 5771 Extraordinario del 18 de mayo de 2005.

³ Las tierras con vocación agrícola en Venezuela se estiman en unos 38 millones de hectáreas (Marín 1999).

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA TIERRA RURAL

Hemos señalado en la Introducción del presente trabajo que, en el año de 1999, se promulga la Constitución venezolana actualmente vigente. La referida Carta Magna fue el producto del trabajo de una Asamblea Nacional Constituyente electa ese mismo año y que tenía como misión cambiar la anterior Constitución de 1960.

Son varios los aspectos novedosos en relación con la materia agraria que resaltan en la presente Constitución. Por ejemplo, la seguridad alimentaria adquiere rango constitucional; de este modo, se declara a la producción de alimentos como un aspecto de interés nacional y fundamental para el desarrollo del país. Para ello, se le adjudica al Estado la responsabilidad de dictar una serie de medidas, entre ellas, las referidas a la tenencia de tierras, con el objeto de lograr niveles importantes de autoabastecimiento. Esto queda establecido en el artículo 305 constitucional:

El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias 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.

El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley. (Las cursivas son nuestras)

El constituyente, en el artículo 306, reforzó el papel del Estado como promotor de la agricultura y del uso óptimo de la tierra para el desarrollo rural integral:

El Estado promoverá las condiciones para 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. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Por otra parte, la Constitución vigente reafirma la concepción antilatifundista de Constituciones anteriores, incluida la derogada de 1960. Establece que el régimen latifundista es contrario al interés social y que se dispondrá lo requerido para su eliminación. Presenta una novedad al reconocer la propiedad predial a los productores; le otorga rango constitucional y la destaca como una categoría aparte, separada del derecho de propiedad privada o particular. En efecto, la Carta Magna establece que los campesinos, campesinas y demás productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de sus tierras, y deja abierta la posibilidad de que este reconocimiento se haga por vía de una ley que se dicte al respecto. La Constitución es amplia en su concepción acerca de las distintas formas de propiedad y entrega al Estado la misión de proteger tanto las formas particulares como asociativas de propiedad para garantizar la producción agrícola. En el artículo 307 de la citada norma, quedó expresado lo anteriormente señalado de la siguiente manera:

El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. *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 respectiva.* El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario. Excepcionalmente se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia. (Las cursivas son nuestras)

Igualmente, la vigente Constitución venezolana dispone que el Estado debe proteger y promocionar las distintas formas asociativas para la producción, desde las fórmulas empresariales de la pequeña y mediana industria, hasta la empresa familiar, las cooperativas, y fórmulas de propiedad colectiva para la producción y el consumo. El artículo 308 de la referida constitución lo establece de la siguiente manera:

El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno.

A partir de la lectura y el análisis de los cuatro artículos constitucionales anteriores, podemos concluir, a la luz del significado de las palabras y del espíritu constituyente que de ellos emana, que Venezuela dispone de un marco constitucional que protege y promueve el desarrollo rural integral, y que se le otorga al Estado un papel primordial frente a este tema. Asimismo, se puede colegir que, dentro de este marco constitucional para el desarrollo agrario, la eliminación del latifundio, la regularización de la tenencia y el reconocimiento de la propiedad de la tierra están claramente garantizados. Los legisladores deben dictar sus normas en concordancia con estos lineamientos, y los planificadores deben diseñar las políticas sectoriales dentro de estas directrices constitucionales.

En la próxima sección, se describe el ordenamiento legal que se ha dictado en el país con el objeto de materializar los principios, derechos, deberes y garantías que, en materia agraria —y particularmente en relación con la tenencia y el acceso a la tierra rural—, dispone la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

3. EL MARCO LEGAL DE LA TENENCIA Y DEL ACCESO A LA TIERRA RURAL

La ley especial que rige la materia agraria en relación con la eliminación del latifundio, la tenencia de la tierra, su regularización, su distribución y su uso con fines agroalimentarios en Venezuela es la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (en adelante LDTDA). Esta fue promulgada el 10 de noviembre de 2001 por el Ejecutivo Nacional como un decreto con rango, valor y fuerza de ley, en el marco de una norma que habilitaba al Presidente de la República para dictar decretos con rango legal. Posteriormente, fue reformada parcialmente por la Asamblea Nacional como Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en mayo de 2005.⁴

La LDTDA venezolana es un instrumento legal hecho a la medida para lograr un cambio estructural en relación con la organización de la propiedad de la tierra en el campo. No obstante, también es una ley para el desarrollo de las tierras que vayan a ser distribuidas y redistribuidas. Dicho desarrollo se buscó a través de la incorporación de las tierras a procesos productivos en los que han de combinarse —tal como está indicado en la ley— tanto de los planes agroalimentarios nacionales y regionales como de la vocación de uso de los suelos. Del mismo modo, se ajustaron los rubros a dichos planes, a dicha vocación de uso y de acuerdo con patrones de productividad que deben ser alcanzados para que se considere que las tierras afectadas cumplen con la función social a la que están obligadas por la misma ley. El objeto de la LDTDA está contenido en su primer artículo, el cual establece:

La presente Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido este 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.

El fin último de la ley es el desarrollo humano tanto como el crecimiento económico del sector agrario; el medio para alcanzar ambos fines es el desarrollo rural integral y sustentable. Esta es una propuesta profundamente social de raigambre humanista, alineada con lo que han sido los fundamentos filosóficos de anteriores leyes de reforma agraria o de tierras, tales como el Estatuto Agrario de 1945 y la Ley de Reforma Agraria de 1960.

En las próximas páginas, se describirán las instituciones más importantes de esta ley, así como los procedimientos administrativos previstos en la norma agraria para el cumplimiento de su objeto (especialmente aquellos que tienen que ver con el acceso a la tierra rural).

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial 5771 Extraordinario del 18 de mayo de 2005.

3.1. EL RÉGIMEN LATIFUNDISTA EN LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

La eliminación progresiva del latifundio es el punto de partida de todo proceso reformista en materia agraria; aunque por sí mismo no garantiza el acceso a la tierra rural, pareciera ser una condición necesaria si se toma en cuenta como una etapa en el proceso de ruptura de la desigual distribución de la tierra rural en el origen.

El censo agrícola de 1997 arrojó cifras que denotan una desigual distribución y acceso a las tierras rurales a pesar del proceso de reforma agraria llevado a cabo en Venezuela por 40 años bajo la tutela de la hoy derogada Ley de Reforma Agraria. En el referido censo, citado por Duque Corredor (2002), se encontraron 500.979 explotaciones, de las cuales apenas 527 (0,11%) superan las 5.000 hectáreas. Sin embargo, resalta una inequitativa distribución de las tierras: el 91% del total de las unidades censadas (455.855 explotaciones) son menores a 100 hectáreas y ocupan 16,74% de la superficie total, mientras que solo el 9% de las unidades ocupan el 83% de la superficie agrícola. La concentración de la tierra, una desigual distribución y falta de regularización de la tenencia de los ocupantes precarios —continúa el autor citado— seguían siendo los problemas principales de la cuestión agraria para el año 2000. Al año siguiente, se promulga y entra en vigencia la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (reformada parcialmente en 2005), la cual tiene entre sus objetivos la eliminación del latifundio, y el desarrollo rural integral y sustentable.

El latifundio ha sido estudiado y categorizado de diversas maneras. La doctrina agraria latinoamericana dispone, en la actualidad, de un marco conceptual bastante sólido sobre el latifundio. Basta con ilustrar, a manera de ejemplo, las tipologías que, al respecto, nos legó el agrarista venezolano Ramón Vicente Casanova (2000), cuya clasificación del latifundio se basó en tres tipos:

- a. *el latifundio económico*: son grandes extensiones de tierras ociosas o insuficientemente cultivadas;⁵
- b. *el latifundio social*: la tierra es propiedad de alguien (el latifundista), pero trabajada por otros bajo distintas modalidades de explotación indirecta como la aparcería, el arrendamiento, la ocupación precaria; y
- c. *el latifundio natural*: ocurre por razones geográficas o de la naturaleza, en la que la distancia de los centros urbanos o carencia de vías de comunicación, hace lejanas y baldías a estas tierras.

Las clasificaciones doctrinarias ayudan a comprender el concepto; sin embargo, son las definiciones legales —es decir, aquellas contenidas en las normas jurídicas— las que obligan en la práctica por su carácter vinculante. Así, para el presente estudio, es más importante el concepto legal, es decir, el que está en la vigente LDTDA, cuyo artículo 7 afirma:

⁵ Para el autor citado, esta es la definición clásica o tradicional del latifundio.

A los efectos de la presente Ley, se 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 a 80%. El rendimiento idóneo se calculará de acuerdo con los parámetros previstos en el Título III de la presente Ley (artículo 7).

En este concepto, la gran superficie pierde importancia como elemento definitorio de latifundio y pasa a ser un factor relativo, ya que un fundo podrá ser considerado como un latifundio dependiendo de su área relativa en comparación al tamaño de ocupación promedio de la zona donde se encuentre el fundo que se analiza. Lo que sí resulta una novedad y un cambio paradigmático respecto a leyes anteriores es que el rendimiento de los rubros que se produzcan en la tierra como elemento objetivo pasa a ser un factor determinante en la definición. De esta manera, un fundo pequeño en superficie se puede llegar a considerar como latifundio si los rubros que se produzcan en él no alcancen el llamado «rendimiento idóneo». Este criterio encierra una visión utilitaria y pragmática del hecho productivo, que se corresponde, en todo caso, con la función social que hoy deben cumplir todas las tierras con vocación agroalimentaria en el país.

3.2. LA ADJUDICACIÓN COMO FORMA DE ACCESO A LA TIERRA RURAL Y LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DE LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

La única forma de acceder a la tierra rural prevista en la LDTDA es mediante el procedimiento de la adjudicación. Este es un procedimiento administrativo mediante el cual el Estado, a través del Instituto Nacional de Tierras (INTI), otorga o transfiere el derecho de propiedad agraria a los sujetos beneficiarios de la LDTDA.

La adjudicación puede ser de forma temporal (por tres años) o permanente (luego de que el beneficiario demuestre la eficiencia productiva de manera continua por más de tres años). Solo pueden ser objeto de adjudicación las tierras pertenecientes o bajo disposición del INTI, de tal forma que la Ley Agraria en Venezuela, en este aspecto, sigue el esquema típico distributivo o redistributivo de todo proceso de reforma agraria.⁶

La LDTDA establece los tipos de sujetos que pueden ser beneficiados con procesos de adjudicación y, consecuentemente, que pueden tener derecho a una parcela para el cultivo o la cría. Estos sujetos son los siguientes:

- a. *Sujetos beneficiarios*: son todos aquellos nacionales que tengan como oficio principal el trabajo agrario u opten por este.
- b. *Sujetos preferentes*: esta categoría incluye a su vez 3 grupos:
 - i) Mujeres cabeza de familia que se comprometan a trabajar la parcela como medio de manutención de su familia;
 - ii) jóvenes entre 18 y 25 años, nacidos y residentes en las zonas rurales; y
 - iii) los ocupantes tradicionales de pequeñas unidades productivas (conuqueros o conuqueras).

Por vía de la adjudicación, los sujetos beneficiarios pueden acceder a la «propiedad agraria» de la tierra rural, una tipología especial de propiedad que prevé la LDTDA. De esta forma, quienes se beneficien con tierras adjudicadas quedan obligados a cumplir con la función social sobre sus parcelas: niveles óptimos de producción de alimentos, de acuerdo con la vocación de uso de los suelos, y según los planes agroalimentarios locales y nacionales.

⁶ Al respecto, el Estado (a través del INTI) «rescata» sus tierras de los ocupantes ilegales y las distribuye a los beneficiarios, a la vez que puede «expropiar» tierras a los particulares y redistribuirlas. El rescate de tierras propias, y la expropiación de tierras ajenas o de particulares son dos procedimientos previstos en la LDTDA. De esta manera, el Estado (INTI) dispone de tierras que, luego, puede entregar a través del procedimiento de la «adjudicación».

3.3. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LAS TIERRAS AFECTADAS

Toda persona que acceda a una parcela con vocación agroproductiva en los términos que la LDTDA establece, así como todo propietario privado de tierras rurales u ocupantes precarios, tiene la responsabilidad u obligación de usarlas de acuerdo con la función social. Nos atrevemos a decir que este es un principio universal en la mayoría de las legislaciones, y muy particularmente de las leyes agrarias.

Argüello (2004: 9) destaca que «La función social supone la actuación de un interés ajeno, aunque configure un límite al reconocimiento del derecho, lo cual armoniza un derecho subjetivo, individual, con el interés social». La función social reviste fundamental importancia, porque es el elemento que permite conciliar el interés particular de los individuos con el interés social o el interés general de la sociedad.

Para la vigente LDTDA, todas las tierras públicas —así como las privadas que sean aptas para la producción de alimentos— quedan supeditadas al uso social o función social que establece la norma.⁷ La función social es una obligación del ocupante o del propietario; en la Ley Agraria que rige actualmente, viene dada por el cumplimiento de niveles óptimos de productividad agraria. Así lo denominó el legislador en la Exposición de Motivos del decreto ley de 2001: «la productividad agraria viene a ser 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». Para la norma agraria vigente, una tierra con vocación productiva cumple con su función social si su uso se ajusta a patrones establecidos de rendimiento de los rubros agropecuarios de acuerdo a la vocación agroecológica del suelo. Por ello, la misma norma establece tres patrones de productividad:

- a) *finca productiva*: cumple los parámetros de productividad establecidos por el Ejecutivo Nacional;
- b) *finca mejorable*: no es productiva pero puede llegar a serlo en un tiempo razonable; y
- c) *finca ociosa o inculta*: no cumple con los requisitos mínimos de producción.

En este último caso, la ley sanciona y prevé la intervención o rescate (para tierras del INTI ocupadas ilegalmente), la expropiación (tierras de propiedad privada de particulares) o un impuesto predial a la ociosidad.⁸

⁷ La Ley de Tierras Urbanas también establece una función social para esta categoría de tierras, aunque no precisa su alcance, sino que deja a los «reglamentos, planes y normas complementarias que a los efectos se dicten» (artículo 2).

⁸ La LDTDA prevé un Impuesto a las Tierras Ociosas (ver artículos 97 a 115 de la ley). Al momento de esta investigación no ha sido puesto en práctica.

3.4. LA PROPIEDAD AGRARIA: ALCANCE, EFECTOS Y LIMITACIONES

La LDTDA regula el acceso a la tierra rural por parte de campesinos, campesinas y demás productores agropecuarios que no han tenido la oportunidad de obtener parcelas para el cultivo y la cría, o la poseen de forma precaria, mediante el procedimiento de la adjudicación, tal como fue visto anteriormente.

Los legisladores agrarios previeron siempre la posibilidad real de que los sujetos beneficiados por la norma pudieran incorporarse efectivamente al proceso productivo. Para ello, no solo establecieron el derecho del campesino a ser adjudicatario de una parcela para la producción, sino también un conjunto de factores y condiciones necesarias para facilitar la actividad productiva, como insumos, germoplasmas, seguro contra catástrofes naturales y la procura de un entorno adecuado para el desarrollo integral de los sujetos productores en el medio rural.⁹

Ahora bien, es importante detenerse en este punto para hacer un breve análisis de la propiedad agraria que la ley otorga a los beneficiarios mediante el procedimiento de adjudicación tal como se señaló anteriormente, porque resulta un tipo distinto de propiedad en sus alcances al derecho de propiedad convencional.

Desde la promulgación del decreto con fuerza de ley de Tierras y Desarrollo Agrario,¹⁰ los legisladores pensaban en una propiedad limitada. Así se establece en la Exposición de Motivos de aquella norma de 2001:

Se trata, en este caso, de un derecho de propiedad *sui generis*, no encuadrable dentro de las clásicas categorías jurídicas del Derecho Civil. Así, mientras el adjudicatario no goza del atributo de disposición de la tierra, no pudiendo enajenarla, tampoco puede el estado, mientras la misma sea productiva, revocar la adjudicación.

En efecto, la propiedad agraria *sui generis* en la LDTDA está restringida al uso y disfrute con fines agroproductivos, lo cual equivale, más bien, a un derecho de usufructo agrario que al de verdadera propiedad.

El adjudicatario del derecho de propiedad agraria no puede llevar a cabo con ella ningún tipo de transacción que implique el ejercicio del atributo de disposición, porque expresamente está proscrito por la propia ley. Guzmán (2008) refuerza esta idea recordando que el artículo 12 de la norma citada establece que el productor al cual le ha sido adjudicada una parcela podrá «usar, disfrutar y percibir» los frutos de la actividad productiva; inclusive, podrá transferir el derecho otorgado en adjudicación por herencia a sus legítimos sucesores, pero no puede enajenar la parcela. Del mismo modo, el autor citado señala que el artículo 11 de la misma ley agraria es aun más explícito al prohibir

⁹ Véase el artículo 15 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

¹⁰ La reforma parcial del año 2005 deja intacta esta definición legal de propiedad agraria.

hipotecas, garantía o gravámenes sobre las parcelas adjudicadas, y permite solamente establecer como garantía —y previa autorización de la Oficina Regional de Tierras (ORT)—,¹¹ la prenda agraria sobre la cosecha. La propiedad de la tierra, realmente, pertenece al Estado, el cual dispone de ella adjudicándola o no, otorgando o revocando la adjudicación, tal como haría cualquier propietario particular al ejercer su derecho de disponer sobre su propiedad.

¹¹ Esta oficina es un ente local adscrito al INTI.

4. MARCO LEGAL DE LA TENENCIA Y PROPIEDAD DE LAS TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Creemos importante dedicar unas líneas al orden legal que reconoce las tierras ancestralmente ocupadas o poseídas por los pueblos originarios al establecer el derecho de estas comunidades a la propiedad de sus tierras. Con tal propósito, y en concordancia con la Constitución —que, en su artículo 119 establece que el Estado reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, «[...] así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestralmente y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida»—, se han promulgado una serie de instrumentos jurídicos, entre los cuales destaca la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (en adelante, LDGHTPI) promulgada en el 2001, y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (en adelante, LOPCI), del año 2005.

La LDGHTPI fue sancionada con el propósito expreso de delimitar las tierras de los pueblos y comunidades indígenas a fin de garantizar «[...] el derecho a las propiedades colectivas de sus tierras [...]» (artículo 1). La ley en cuestión define como tierras indígenas «aquellos espacios físicos y geográficos determinados, ocupados tradicional y ancestralmente de manera compartida por una o más comunidades indígenas de uno o más pueblos indígenas» (artículo 2, ordinal 2).

La LOPCI complementa a la ley de demarcación, a través de la garantía del acceso y la conversión de la tenencia en propiedad colectiva reconocida legalmente frente a terceros. Inclusive, dispone la creación de una oficina especial para el registro de los títulos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas que se otorguen de acuerdo con la ley.¹²

¹² Mientras se crea esta oficina especial de registro, los registros inmobiliarios serán los encargados de asentar los títulos de propiedad colectiva de pueblos y comunidades indígenas que se otorguen (Disposición Transitoria Quinta de la LOPCI).

5. EL ACCESO A LAS TIERRAS A TRAVÉS DE MECANISMOS INFORMALES

Hasta aquí, el presente estudio ha revisado algunos de los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución y en las leyes que regulan la tenencia y el acceso a la tierra, principalmente de la tierra rural. Hemos tocado el tema de las instituciones formales, es decir, de aquellas promulgadas por el Estado como máxima representación del poder político formalmente constituido.

Sin embargo, en toda sociedad, existen instituciones informales que, si bien la fuerza del Estado no las acompaña —pues no es este quien las ha creado—, no dejan de ser menos efectivas en cuanto a sus efectos sobre las relaciones humanas. Muchas veces, inclusive, las instituciones informales pueden llegar a ser más eficientes y efectivas para organizar la vida en sociedad, o, al menos, para satisfacer las necesidades humanas.

A manera de ejemplo, algunos investigadores de la realidad agraria en Venezuela, afirman, a partir de sus investigaciones, que la formación del derecho de propiedad sobre las tierras rurales ha sido incompleta. Ello se produce a pesar de los intentos que, a lo largo de la historia, desde los remotos tiempos coloniales hasta nuestros días, se han realizado para titular y precisar las características de la tenencia y propiedad de la tierra, tal como lo señala Delahaye (2001). Advierte este autor que el Estado se mantuvo como el gran propietario de más de la mitad de la superficie de las explotaciones. Creemos que esta proporción puede incrementarse, puesto que vimos en su oportunidad que bajo el imperio de la LDTDA, el Estado, a través del INTI, mantiene siempre la propiedad de las tierras que rescata o expropia. Además, aunque adjudica un tipo de institución que denomina «propiedad agraria», ya vimos como tal instituto es un derecho limitado de usufructo, sin que el beneficiario pueda disponer de su parcela, ya que no puede venderla, arrendarla, hipotecarla o enajenarla de alguna forma. El atributo de disposición corresponde a quien es propietario pleno, en este caso, el Estado, el cual puede —como propietario— revocar las adjudicaciones otorgadas según su criterio en el momento que le parezca.

Esta forma de titular la tierra es una tendencia histórica en Venezuela. Incluso antes, durante y después de la Independencia, el Estado, monárquico o republicano, ha dado preferencia a la distribución de la tierra por vía administrativa sobre otros mecanismos de acceso y distribución, como el mercado. La Corona española asumió, a través de la conquista, la propiedad de las tierras descubiertas y las distribuía discrecionalmente —como pago y premio a los colaboradores— a través de figuras como las conocidas «mercedes reales». De la misma manera, unos años más tarde, la Independencia reconquista el dominio del territorio y, en consecuencia, de la propiedad de las tierras. Esta era antes del Estado monárquico y pasó al Estado Republicano, que la distribuyó entre quienes ayudaron en la Independencia, por vía administrativa y también discrecional, mediante figuras como la de los «haberres militares» (Delahaye 2003). Tanto las mercedes reales como los haberres militares han sido reconocidos como origen histórico del latifundio en muchos países latinoamericanos, sin que Venezuela sea la excepción (Casanova 2000).

Ahora bien, el Estado moderno tampoco ha buscado desprenderse de la propiedad de las tierras rurales; por el contrario, pareciera estar de acuerdo en concentrarlas, sea por razones políticas, económicas o sociales. Prueba de ello son —ya en tiempos más recientes— las dotaciones previstas en la derogada Ley de Reforma Agraria de 1960 o las adjudicaciones de parcelas de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 y 2005. En unas o en otras, el Estado otorga una propiedad limitada, que, en sentido estricto, no es realmente propiedad, sino un derecho de uso y de disfrute con fines productivos.

Es importante advertir que las formas precarias de tenencia, como las originadas en los procedimientos de titulación anteriormente señalados, generan mecanismos informales de acceso e intercambio de tierras —inclusive mercados de tierras informales para compensar la rigidez del acceso a la tierra que imponen las prohibiciones legales—. Una prohibición de hipotecar o de vender no necesariamente se cumple en la práctica mientras exista la necesidad de financiamiento o de acceso a tierras. Esto ha sido investigado y señalado, entre otros, por Norton (2004) y Delahaye (2000 y 2004).

Conviene concluir afirmando que los legisladores deben tomar en cuenta las verdaderas necesidades de los destinatarios en el medio rural, porque muchas de las leyes que se dictan con la mejor intención pueden no cumplir sus objetivos o sus efectos pueden resultar ilusorios o hasta contrarios a los previstos.

6. REFERENCIAS

ARGÜELLO, Israel

- 2004 «Ejercicio de las pretensiones agrarias referidas a la propiedad y a la posesión». Serie *Trabajo de Ascenso*, N° 2. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

CASANOVA, Ramón Vicente

- 2000 *Derecho agrario*. Mérida: Universidad de los Andes. Consejo de Publicaciones.

DELAHAYE, Olivier

- 2000 «El mercado de la tierra agrícola, regulador de la cuestión agraria en Venezuela». En *Revista Desarrollo Rural*, N° 1, pp. 31-55, Maracay.
- 2001 *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Caracas: Fondo Editorial Tropikos.
- 2003 *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela, desde Cristóbal Colón: La Titulación (1493-2001)*. Caracas: Fondo Editorial Tropikos.
- 2004 «Algunas interrogantes sobre tenencia de la tierra y desarrollo rural sostenible». En *Revista Desarrollo Rural*, N° 8 y 9, pp. 147-164, Maracay.

DUQUE CORREDOR, Román

- 2002 «La cuestión agraria en Venezuela: actualidad y perspectivas». En Juan José Sanz (coordinador). *La cuestión agraria en Iberoamérica y España*, capítulo 4, pp. 113-120. Salamanca: Universidad Católica de Ávila.

GUZMÁN, Alí

- 2008 *Caracterización de la propiedad agraria en la Ley de Tierras de Desarrollo Agrario: la adjudicación y sus posibles efectos sobre la producción agroalimentaria en Venezuela*. Trabajo de Grado para optar al Título de Ingeniero Agrónomo. Maracay: Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela.

MARÍN RINCÓN, Rafael

- 1999 *Disponibilidad de tierras agrícolas de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar.

NORTON, Roger

- 2004 «Políticas de tenencia de la tierra». En *Políticas de desarrollo agrícola. conceptos y principios*, capítulo 5, pp. 133-142. Roma: FAO.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Ley de Reforma Agraria.

05 de marzo de 1960.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.453, Extraordinario del 24 de marzo de 2000.

Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.118 del 12 de enero de 2001.

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.771 Extraordinario del 18 de mayo de 2005.

Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 38.344 del 27 de diciembre de 2005.

Ley de Tierras Urbanas.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.993, Extraordinario del 21 de octubre de 2009.

Este informe se realizó en el marco del componente de investigación que impulsa la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en América Latina, el cual es coordinado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA PUCP), miembro de la Coalición.

Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Secretaría

Via Paolo di Dono, 44

00142 – Roma, Italia

Tel: +39 065459 2445

Fax: + 39 065459 3628

info@landcoalition.org

americalatina@landcoalition.info

Sitio web global: www.landcoalition.org

Sitio web para América Latina: <http://americalatina.landcoalition.org>

