

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

Título **LEY DE TIERRAS: ¿REFORMAS O UNA NUEVA LEY?**

Autor **Carmelo Ecarri.**
Gente de Soluciones Valencia Septiembre de 2002

Español **EL PROBLEMA DE LA TIERRA**

La tierra es el factor determinante de la actividad agropecuaria y la manera como este recurso afecta a la producción de alimentos debe ser analizada desde dos perspectivas distintas y complementarias: la forma como se utiliza y la forma de su tenencia.

La utilización del suelo está condicionada por sus condiciones intrínsecas y por factores ambientales que lo envuelven: ambos elementos conforman lo que se denomina la Capacidad Agro ecológica del Suelo. Pero también el uso del suelo esta condicionado por factores socioeconómicos como la manera de ocupación del territorio, la urbanización, la cultura, la demanda de alimentos y la tecnología: en general el comportamiento del mercado de productos agrícolas ejerce una influencia definitiva en el uso del suelo así como también lo son los factores agro ecológicos y los tecnológicos.

No existe un solo criterio de valoración de la capacidad de uso de los suelos. El método internacional más conocido establece las clases de suelo por capacidad de uso a partir de variables internas como la fertilidad, la textura, la estructura, la profundidad, la pendiente superficial, y factores que afectan la fertilidad y su aprovechamiento. Este método discrimina 8 clases siendo la clase I la de mayor aptitud para la utilización en la más amplia gama de cultivos sin restricciones ni requerimientos de enmiendas.

Especialistas venezolanos han elaborado una clasificación a partir del concepto de sistemas de producción incorporando en la valoración de la capacidad de uso del suelo variables económicas, sociales y tecnológicas. Así la gran división de los suelos según su vocación para los cultivos, pastoreo o forestería se establece según las condiciones agro ecológicas, la posibilidad de la mecanización y manejo de acuerdo con la tecnología disponible y factores de mercado, empresariales y organizacionales.

Los estudios de los suelos venezolanos muestran criterios variables. Así en La Evaluación de las Calidades de Tierras realizada por COPLANARH (1970) establece en 2% del territorio nacional las tierras de buena calidad aptas para la agricultura vegetal. Otro 10% lo clasifica como tierras de mediana calidad buenas para pasturas y con algunas limitaciones también para los cultivos. Un 44% del territorio sería de mediana a baja calidad, apto para pastos y bosques sin limitaciones pero no apto para los cultivos y otro 44% sería de baja calidad con severas limitaciones de uso el cual se reservaría a conservación de los recursos naturales.

El estudio Sistemas Ambientales Venezolanos (MARNR, 1982) referido a 55 millones de ha del territorio al norte del río Orinoco ubica el potencial de tierras agrícolas para producción vegetal en 8 millones de ha (14% del total), unos 18,4 millones de ha (33%) con vocación pecuaria y 19,5 millones de ha (36%) en potencial forestal.

Conferencia (Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

Tales cifras muestran el alto potencial productivo del país si se compara en el escenario mundial. Ahora bien la utilización de tales recursos es relativamente baja si observamos las cifras del censo agropecuario de 1997 Menos del 30% de los suelos aptos para la producción vegetal y un 60% de los suelos aptos para la producción animal se encuentran en utilización.

No se muestran limitaciones al desarrollo de la mayoría de los cultivos y en especial los cultivos tropicales y de plantación. Hay amplias disponibilidades para caña de azúcar, plátanos y bananas, palma aceitera, frutales permanentes y en particular para la fruticultura y la horticultura de piso bajo. Apenas si existen limitaciones para algunos cultivos del subtrópico como el maíz, para el cual estamos aprovechando casi todo el potencial existente, En otros casos (cultivos de clima templado), no disponemos de tierras aptas Estamos limitados en el caso del trigo, renglón responsable del 20% de nuestras disponibilidades calóricas y proteicas, pero tenemos una disponibilidad amplia de tierras para el arroz. No tenemos suficientes tierras para los cereales forrajeros pero disponemos de un amplio frente para las raíces y las leguminosas tropicales. (Marin 1999)

Ello nos conduce a una segura conclusión: el bajo desempeño de la agricultura venezolana no está influido de manera determinante por la disponibilidad de recursos físico naturales. Solo nos permite evidenciar que la existencia de una amplia frontera interna ha permitido el desarrollo de la producción para el mercado interno de manera extensiva con bajos rendimientos técnicos y baja productividad del trabajo, determinando una baja competitividad.

Casi nos permite afirmar que existe una frontera de crecimiento muy amplia en los cultivos vegetales mientras que el crecimiento de la ganadería bovina podría llegar a límites más próximos, y que puede ser conveniente la utilización de buenas tierras para pastos bajo cultivo con fines ganaderos.

Cuadro N° 1 Disponibilidad y uso de las tierras por tipo de actividad

Actividad productiva	Disponibilidad (ha)	Uso actual (ha)	Aprovechamiento (%)
Agrícola vegetal	7.194.377	2.002.905.	27.8
Pastizales	27.259.197	16.809.576	61.7
Total	34.453.574	18.812.481	54.6

La Tenencia de la Tierra

Bajo este término se entiende la posesión del recurso y la posibilidad de usarlo y aprovecharlo. La posesión puede o no derivar de la propiedad de la tierra entendida esta como el derecho a la disposición y consecuentemente a su goce y disfrute.

La propiedad de la tierra en Venezuela es un contrato social que deriva del dominio territorial concedido a la corona española por la Bula de Alejandro VI en 1493 y transmitido a los particulares por el Estado mediante diversas vías como las mercedes y cédulas reales, los repartimientos composiciones, ventas simples y la prescripción adquisitiva o usucapión. Desde el nacimiento de la República los Estados federados asumieron la propiedad de las Tierras de la Corona en la forma de Tierras Baldías o de tierras de la propiedad de los Estados, preservando las tierras propiedad de los Municipios (Ejidos) y reconociendo la propiedad privada desarrollada en el periodo colonial. Sobre los baldíos se continuó desarrollando la propiedad privada particularmente por el proceso de conversión en tierras de los haberes militares y por sucesivos procesos de regularización de las ocupaciones de tierras públicas.

Conferencia (Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

No existe un inventario cierto de las tierras de propiedad privada pero se estima pero se estima en menos del 50% del total de tierras agrícolas, aquellas que cumplen jurídicamente con los requisitos de transparente titularidad. El resto de las tierras agrícolas se encuentra en condición de ocupación privada de tierras públicas. Pero una alta proporción de estas está en un régimen de legitimación derivado tal hecho de la tenencia ininterrumpida y pacífica desde largos periodos así como de la documentación de la propiedad de las bienhechurías construidas en ellas. De esto se desprende que lo que ha existido es una ausencia de dominio por parte del Estado y una ocupación que abarca no solo los baldíos, de los ejidos así como de las tierras propiedad de los organismos públicos y en especial del antiguo Instituto Agrario Nacional (IAN 1975)

Debemos entonces concluir que la debilidad de la titularidad de la tenencia de la tierra y el predominio de la ocupación precaria genera un sistema inseguro e inestable en los procesos productivos al limitar las mejoras fundiarias y dificultar el acceso al crédito por ausencia de garantías a los prestamistas.

El problema de la distribución

Como resultado de los procesos históricos de ocupación del territorio y conformación de la propiedad agraria, se produjo una distribución inequitativa y desproporcionada favoreciéndose la existencia de pocas grandes haciendas y hatos y una inmensa cantidad de pequeñas explotaciones minifundiarias. Tal patrón de explotación estaba acompañado no solo de la propiedad de la tierra sino también de la fijación de la fuerza de trabajo en condiciones cuasi serviles con la sesión de parcelas o lotes a cambio de pago en trabajo que evoluciona al pago en especie y finalmente a pago en efectivo. La crisis de la agricultura de los años 1940 y el abandono de la producción de plantación como el café y el cacao destruye buena parte de las relaciones semicapitalistas y facilita el proceso de fragmentación de la propiedad y el desarrollo de un nuevo proceso de ocupación incluso sobre tierras de propiedad privada

Con el proceso de modernización desde la década de los años 1950 se conforma una tendencia a la disminución del peso de la gran propiedad y del desarrollo de un nuevo patrón de ocupación de tierras de mediano tamaño, ajustado a las condiciones sociales y técnicas en que ocurre tal proceso. Así en 1961 el 45% de la superficie agrícola del país era poseído por 900 fincas con dimensiones superiores a las 5000 ha Para 1997 quedan menos de 500 fincas de esas dimensiones y la proporción de la tierra poseída es de menos del 20% del total.

Por el contrario las fincas intermedias con superficies entre 100 y 1000 ha aumentaron en ese periodo desde el 17.5 % del total en 1961 a 36.8% en 1997. Las fincas de menos de 10 ha que ocupaban 750,000 ha en 1961 ocupan 960.000 ha en 1997.

En la actualidad solo existen en el país 4500 explotaciones cuyo tamaño supera las 1000 ha y de estas apenas 500 superan la cantidad de 5000 ha por explotación.

Estas cifras muestran que el problema de la concentración no es un asunto consolidado sino que por el contrario se encuentra en proceso normal de disminución. Y que resolver necesidades de dotación pueden ser atendidas puntualmente y no por un mecanismo masivo que afecte al total de las unidades de producción.

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

Cuadro N° 2 Composición en % del numero de explotaciones y la superficie de las fincas según el tamaño de las mismas

	1961		1971		1985		1997	
	N° exp	Superf %	N° exp	Superf %	N° exp	Superf %	N° exp	Superf %
Menos de 10 ha	66.6	2.9	59.4	2.2	60.2	2.3	63.4	3.2
Entre 10 a 99 ha	25.5	7.9	30.6	8.9	28.9	9.8	27.6	13.6
Entre 100 y 999	5.1	17.5	7.0	22.2	8.8	30.0	8.0	36.8
Entre 1000 y 4999	1.1	26.6	1.4	29.2	1.3	28.9	0.8	27.1
Más de 5000	0.3	45.1	0.3	37.6	0.2	29.0	0.1	19.3
Cifras totales	320,094	26,004,860	287,919	26,470,134	381,276	31,278,155	500,979	30,071,192

Fuente: Censos Agropecuarios de los respectivos años.

De la observación de las cifras anteriores es posible afirmar.

La existencia de tierras sin utilizar o con bajo aprovechamiento.

La existencia de una alta fracción de las tierras en condición de tenencia precaria por ausencia de clara titularidad.

En la actualidad el 77,5% de la superficie agrícola corresponde a fincas de tamaño intermedio. Las fincas de más de 5000 ha siguen teniendo una fracción importante de las tierras agrícolas pero tienden a disminuir su peso relativo y absoluto.

En cuanto a la tierra podemos entonces distinguir tres problemas de distinta índole y que influyen en el comportamiento de la producción agrícola, para enfrentarlos se requiere una correcta definición del fenómeno para que las medidas de ordenamiento social y política respondan a la conveniencia de la nación en base a principios de democracia, equidad, solidaridad, desarrollo sustentable, respeto a la propiedad privada y a la economía de mercado.

LA REFORMA AGRARIA

Frente a los problemas de concentración, de bajo aprovechamiento e inseguridad jurídica de la tendencia se desarrollo el proceso de reforma agraria de 1960 cuyos resultados permitieron la dotación de 125000 agricultores en 2.800.000 ha de las cuales 80% sin titulo posesorio, y la regularización de las ocupaciones a 160.000 agricultores en un poco más de 5,6 millones de ha. Se estima que unos 65.000 agricultores ocupan precariamente otros 5. millones de ha del IAN, como resultado de la ausencia de información y control por parte del Estado de la ocupación de ese patrimonio (IAN 1975)

Es así como el gobierno nacional dispone desarrollar un nuevo instrumento jurídico que permita corregir los problemas de la tierra, resolver los problemas sociales de la población del campo y las limitaciones de dinamismo de la producción para atender las necesidades de abastecimiento alimentario y la concurrencia de exportaciones a los mercados mundiales.

Conferencia
(Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

La ley de Tierras y Desarrollo Agrario dictado en el marco de la Habilitante y publicada en la gaceta Oficial N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001 establece en su exposición de motivos los principios constitucionales del desarrollo rural sustentable y la obligación del Estado de fomentar la agricultura. Como medio de desarrollo social garantía de seguridad agroalimentaria, medio de desarrollo rural y elevación de la calidad de la vida de la población campesina

Se propone la Ley la eliminación integral del régimen latifundista y el auspicio de un sistema productivo sustentable que asegure la biodiversidad y la protección del ambiente al mismo tiempo que la producción atienda la demanda alimentaria del país

Dispone la ley la afectación de las actividades agrarias tanto en tierras publicas como privadas al interés nacional que se establecerá en el plan agroalimentario nacional orientando de tal manera el uso de la tierra de forma eficiente conforme a la vocación de los recursos y las necesidades. A tal fin la ley diseña mecanismo del impuesto predial a la improductividad y los mecanismos expropiatorios o reivindicatorios para la redistribución del recurso. Igualmente contempla limites a la propiedad se establece en 100 ha el limite inexpropiable. Dispone la preferencia de la dotación colectiva o cooperativa

Las unidades que integran la ley son

Titulo I Las Bases del Desarrollo Rural

Titulo II Afectación de Uso y redistribución de las tierras

Titulo III Del Impuesto a las tierras ociosas

Titulo IV de los Entes Agrarios

Titulo V La jurisdicción especial agraria

Vamos a sostener que

En la ley no se establece una clara garantía para el ejercicio del derecho a la propiedad tanto la privada como la dotal y la pública

No se define apropiadamente la función social de la propiedad privada

Los instrumentos propuestos para orientar el uso de la tierra no son de mercado sino un plan estatal, dejando en manos de funcionarios y no de la sociedad la definición de las necesidades

El gravamen sobre la propiedad es regresivo e de difícil implantación

La ley es excesivamente centralista, deja de lado la propiedad de los Estados sobre los baldíos y no asigna un papel relevante al Municipio en tal proceso

No se establecen las debidas relaciones con el plan de ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

REFORMA DE LA LEY

La ley es poco precisa en el respeto a principios constitucionales venezolanos y a la trama legal del país y por tal motivo requiere una revisión estructural antes que modificaciones puntuales en su texto. Una ley en el estado de derecho constituido en Venezuela debe respetar valores esenciales tales como libertad individual, para establecer límites a la discrecionalidad del poder público en todo lo relativo a las decisiones económicas de los individuos. Debe valorar la *productividad*, para privilegiar el trabajo y la creación de riqueza por iniciativa de los particulares, para superar la dependencia que tenemos con respecto a la distribución de la renta petrolera.

Debe promover la *Inversión* creando reglas y condiciones que estimulen y faciliten la inversión privada y pública. Debe tomar en cuenta la Competitividad para aprovechar las posibilidades del país, sus ventajas y sus desventajas, según estudios con participación de todos los sectores involucrados, para evitar decisiones sesgadas por factores burocráticos, ideológicos o tecnocráticos.

Debe considerar la *Solidaridad* pues la dignidad de la persona humana es un límite inevitable en democracia, tal como lo señala el Señor Diouff Director de FAO en su reciente intervención en la conferencia de Roma. “Una sociedad libre y próspera no se construye si buena parte de su población vive en los umbrales de la pobreza extrema”. Debe garantizar la *Justicia* pues en una sociedad tan injusta y con tanta pobreza como la nuestra, el Estado de Derecho no puede alcanzar su sentido pleno. Debe contemplar la Responsabilidad social, porque hay que conciliar el desarrollo de una economía fuerte, competitiva con el mejoramiento colectivo de la calidad de la vida.

Y debe ser coherente con la trama legal y el estado de derecho, es decir debe ser Legal. (NÚÑEZ, 2002).

En su artículo primero la ley al hablar del desarrollo rural (concepto totalizador en la ley) lo concibe como el producto de un “plan estratégico, democrático y participativo” y no como el resultado del esfuerzo de los ciudadanos en un marco de iniciativas creadoras y competitivas restringidas solo por la justicia y la solidaridad. Se concibe como único mecanismo para ejercer la restricción de los derechos a las estructuras gubernamentales sin contemplar la posibilidad de la autorregulación que pueda desarrollar la sociedad.

En su artículo segundo al catalogar las tierras afectadas todas en su uso por la ley, establece que las tierras privadas deben cumplir la función social mediante el sometimiento a los “planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el ejecutivo nacional”.

No es el Estado el Productor o el patrón de los productores. No es el Estado el que maneja los medios de producción, los cuales pertenecen a los particulares sometidos a las restricciones que la sociedad les establezca por la vía del principal pacto social que constituye la Constitución de la República por aquello de que la soberanía reside en el pueblo. El Poder Público, el Estado, es solo el garante del cumplimiento de tal pacto social dentro de un cuerpo de normas que constituyen el estado de derecho y con un principio de subsidiariedad que consagra que el Estado se desarrolla en aquellos espacios en los cuales los ciudadanos no puedan cumplir por si mismos la tarea de la regulación social.

Conferencia (Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

En el Decreto Ley no esta claramente establecida la diferencia entre los conceptos de a) Nación-República-Territorio, b) Sociedad-Pueblo y c) Estado Poder Público sobreponiendo este último a los primeros, pulverizándolos, desvaneciéndolos siendo que, al residir el poder en el pueblo, este puede organizarse civilmente para tareas sociales, públicas sin que tenga que aparecer el Estado. (¿O es que el Estado debe organizar los partidos de fútbol, los recitales de los ateneos, las misas en las iglesias, el manejo de las conserjerías en los edificios, las tertulias sociales? Y así podríamos señalar muchísimos aspectos de la vida de las comunidades como la vivienda y el urbanismo, la escuela local, el dispensario de salud primaria, etc, aspectos que pueden ser atendidos a partir del concepto de CAPITAL SOCIAL, tan en boga en los organismos multilaterales) Es el concepto de la Subsidiariedad lo que debe predominar en las sociedades del siglo XXI.

Desde el punto de vista técnico, no existe posibilidad racional de organización del proceso productivo a escala de un país, por la dificultad de considerar el riesgo y la incertidumbre a tal nivel. Un plan es fundamentalmente un cuerpo de acciones que promuevan alcanzar objetivos con la mayor certidumbre posible, es decir con la minimización de los riesgos y de la incertidumbre. Definitivamente es imposible instrumentar una estructura burocrática que permita no solo la elaboración de tal plan y menos aun operativizarlo y controlarlo.

Lo que han desarrollado los países exitosos en materia de organización de sus actividades agrarias es política agrícola mediante el establecimiento de mecanismos de estímulo y desestímulo a los agentes económicos vinculados con la producción de la tierra para promover determinados usos de la tierra. De esa manera los grandes consumidores como los países de la Unión Europea, o los Estados Unidos de América se hicieron exitosos en materia agrícola, se abastecen y exportan el 80% del comercio mundial de alimentos y eso lo hicieron protegiendo altamente a sus agricultores e interviniendo indirectamente los procesos productivos al crear mecanismos de transferencia de riqueza.

Tales políticas tampoco son totalizantes en el sentido de pretender abarcar la inmensa gamma de posibilidades y combinaciones productivas, por el contrario se restringen a la estimulación de ciertos sectores, renglones, regiones, o actividades que se definen socialmente como importantes no solo para la alimentación de los habitantes del país, el empleo y la mejora de la calidad de la vida del trabajador del agro, el ordenamiento territorial sino también para el fortalecimiento de la economía de la nación y su comercio internacional.

En la ley se confunden conceptos como lo agrario, lo agrícola, lo rural, lo alimentario. Se define un plan alimentario, es decir el derecho de la población a la alimentación y por tanto a la función social de la propiedad agrícola de contribuir al abastecimiento alimentario pero se olvida el hecho de la multifuncionalidad del territorio rural y la multiplicidad de actividades agrarias no alimentarias y que por cierto en Venezuela son de extremo valor potencial: como la forestaría.

La ley deja de lado el concepto fundamental de desarrollo local y regional pues disminuye las tareas que a tal fin puedan y deban cumplir los municipios y estados, sobre todo los primeros, instancia con la obligación de desarrollar el catastro, como mecanismo de información para el establecimiento de los agentes, las actividades y de los espacios productivos y de vida social.

No se vincula el decreto con el marco jurídico existente, creando condiciones de incoherencia en particular con la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (1983), y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)

Conferencia (Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

Resumo con los planteamientos siguientes:

La ley No da plena garantía al derecho a la propiedad consagrado en la constitución.

No crea ningún mecanismo real y efectivo para combatir el latifundio, porque lo confunde conceptualmente (el modo de producción servil, ineficiente, contrario a función social, lo confunde con un predio de dimensiones mayores a 5000 ha de tierras de clase VI por capacidad de uso, el cual puede incluso cumplir la función social de la propiedad)

Establece los tributos territoriales violentando los principios constitucionales, debemos recordar que los Baldíos pertenecen a los Estados federados y son parte de la Hacienda Publica Regional, pues el Estado Venezolano es solo su administrador. Por otra parte los derechos catastrales es decir, el impuesto predial, tal como el catastro urbano, es un tributo Municipal. El decreto, al partir del principio que la verdad esta en el gobierno central, y más aun en los funcionarios que coyunturalmente lo representen, otorga a tales funcionarios un poder discrecional que podrá colocarse por encima de la justicia y la ley, pues violenta el principio constitucional del debido proceso, establece un mecanismo burocrático para la afectación y la toma de posesión de las tierras unilateralmente calificadas de improductivas.

No obstante las observaciones generales anteriores paso a anotar las propuestas siguientes:

Del objeto de la Ley, "La presente Ley tiene por objeto promover el desarrollo social y económico del sector agrario y rural para que garantice, condiciones de vida dignas al trabajador del campo, crecimiento económico y justa distribución de la riqueza, provisión de alimentos y materias primas a la población en condiciones de eficiencia y respeto al medio ambiente, eliminando el latifundio y toda forma de producción contraria a la función social de la propiedad.

Sin menoscabo del derecho constitucional a la propiedad y el deber del estado de promover la iniciativa privada, las tierras y los recursos naturales de los espacios agrarios quedan afectados al cumplimiento de la función social de la propiedad. La función social comprende a) la utilización de la tierra conforme a su mayor potencialidad para la obtención de alimentos y materias primas agrícolas para el abastecimiento nacional y las exportaciones, b) la garantía de acceso a la propiedad agraria al trabajador del campo y con ella al disfrute de sus derechos humanos y garantías constitucionales y en particular, la educación, la salud, y el derecho al trabajo. c) el cumplimiento de la legislación laboral y ambiental del país d) el cumplimiento de las obligaciones tributarias y registrales.

Las tierras deben cumplir con lo establecido en el artículo 2 de la Ley para la ordenación del territorio y el artículo 110 de la Ley de Régimen Municipal. En este sentido las tierras deben registrarse en el registro de catastro que formara cada municipio conforme a las orientaciones establecidas por la Ley de Geografía y Catastro Nacional.

Debe fomentarse la titularidad como base de la plena propiedad que otorga el derecho al use, goce, disfrute y disposición de la tierra. Este título es el valor fundamental para la construcción del capital agrario y fundamento de un sano sistema de financiamiento del sector. Se ratificará la limitación a las instituciones financieras de ser propietarias de tierras agrícolas por ser de fines incompatibles con su función básica

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

Las dotaciones existentes en tierras del IAN, deben convertirse a la Propiedad Privada para que sus tenedores disfruten de los mismos derechos que quien hubo las tierras por compra, herencia, donación, dación, cesión, o cualquier forma lícita de apropiación. El dotatario debe compensar al Estado por la propiedad, de la misma manera que el estado se obliga a la indemnización por la expropiación. El valor de compensación puede ser de 1 bolívar por hectárea para los dotatarios que la ley considere que deben ser objetos de subvención.

Las poligonales rurales deben ser MUNICIPALES, y complementarias de las poligonales urbanas y las de ÁREAS BAJO REGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL. Ello sin menoscabo de la posibilidad de que los municipios contiguos establezcan mancomunidades para fines del desarrollo rural. Los predios que abarquen más de un municipio deberán cumplir con las obligaciones sobre el total de la superficie con base a la regla más favorable, condición que establecerá la ley y su reglamento en concordancia con la legislación municipal.

La administración del los Baldíos debe entregarse a sus propietarios: Los estados federados bajo condiciones que garanticen el cumplimiento del ordenamiento territorial y la soberanía nacional que son competencias indelegables del gobierno central y muy especialmente en Estados Fronterizos. Sobre los Baldíos, como fondo de tierras debe operar los planes de desarrollo rurales de los Estados con base a la Política Rural del Estado Venezolano, y propiciar el establecimiento de predios agrarios mediante procesos de privatización.

POSIBLES REFORMAS A LA LEY DE TIERRAS

Propuestas generales.

Como una respuesta a la problemática que se ha planteado en el país en el ámbito agroproductivo, consideramos necesario que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario sea objeto de una revisión que permita modificar su visión y misión. A tal fin se sugieren tres cambios conceptuales de la misma, a saber:

1. Importancia de la materia económica.

Transformar la ley en un instrumento para el desarrollo económico. En tal sentido se le deberá incorporar el concepto de propiedad y posesión agraria, entendidas como instituciones profundamente vinculadas con la actividad económica en el campo. Deberá reflejar que tanto la propiedad como la posesión tienen la función social, obligatoria, de ejercerse con fines agroproductivos. En tal sentido se deberá poner el énfasis en dictar una ley que no sea sólo de tierras, sino de desarrollo agrario, y dentro de tal concepto el aspecto económico productivo juega un papel fundamental.

2. Estimulo a la inversión privada en el campo

Como consecuencia lógica de lo antes establecido, se deberá proteger y estimular la propiedad privada agraria en el campo, permitiendo y fomentándola inclusive en las tierras públicas; con las lógicas y necesarias limitaciones del permanente uso agroproductivo de los bienes agrarios, especialmente de la tierra.

Conferencia (Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

3. Poner de relieve la participación de la rama jurisdiccional en la solución de los conflictos de intereses.

Como una fórmula democratizadora de la vida nacional se deberá aumentar la participación de los entes jurisdiccionales en la solución de los conflictos que, con motivo de la actividad agraria, surjan entre el Estado y los particulares y de estos entre si. Los Jueces son la garantía de la Democracia.

Propuestas específicas.

La forma cómo tales revisiones del texto legal se podrían hacer, sin menoscabo del perfeccionamiento de las mismas y el aporte de las que surjan en la discusión que se plantee, se concretarían entre otras, en las siguientes modificaciones de la ley de tierras:

1. Establecer el derecho de propiedad pleno para el adjudicatario de tierras públicas. Como una expresión del perfeccionamiento de la democracia se deberá conferir la condición de propietarios a los adjudicatarios de las tierras públicas. Quedando lógicamente los beneficiarios sujetos a la necesaria actividad agro productiva en la tierra adjudicada. Esto crea un modelo de desarrollo económico y punto de avance de las instituciones democráticas a favor del ciudadano. La actual ley desmejoró al beneficiario de la dotación y le confiere una suerte de usufructo. (artículos 8, 12, 67, 69). Se debe respetar el contenido de los artículos 115 y 307 de la Constitución. No debe existir una discriminación entre los asentamientos rurales y los asentamientos urbanos populares, a quienes se les regularizará la tenencia de la tierra.

2. Nueva ley para el sector. Que la Asamblea Nacional dicte de nuevo la ley, por cuanto la actual tiene el pecado original de no haberse dado cumplimiento, en su formación, a los pasos que el máximo órgano legislativo del Estado había fijado. Por ello adolece de un vicio de ilegalidad, que el órgano legislativo puede subsanar con su revisión y reafirmación.

3. Que la ley sea orgánica. La nueva ley deberá tener la condición de orgánica para que regule de manera preferente al sector agro productivo. Así funcionará como una ley marco y todo el restante orden legal sobre la materia a de quedar sujeta a amoldarse a su contenido, propósito y razón.

4. La empresa agraria como arquetipo económico. Se debe incorporar la protección y fomento de la Empresa Agraria, tanto en el ámbito público como privado, como una institución y paradigma del desarrollo económico sustentable agrario. (Artículos 1 y 4)

5. Justipreciar a la actividad económica agraria como requisito para el derecho de permanencia en la tierra ajena ocupada. Se deberá modificar el derecho de permanencia de los ocupantes de tierras ajenas, incluyendo a los conuqueros, estableciendo que el beneficio se deberá someter al requisito de la «actividad económica agraria». (Artículo 20)

6. Mantener la separación de las funciones de las ramas del poder público. En tal sentido se deberá eliminar la facultad de los funcionarios públicos administrativos de «desconocer» o «negar efectos jurídicos» a los actos jurídicos, especialmente los contratos, que las personas y/o el Estado puedan realizar o hayan ejecutado, por ser una actividad natural de los entes judiciales. (Artículo 25)

Conferencia (Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

7. Garantías para el debido proceso y el derecho a la defensa. Se deberá modificar el concepto de la «notificación de las partes interesadas», en sede administrativa, la cual se materializa según la vigente ley, de manera primaria, a través de la Gaceta Oficial Agraria,. La modificación deberá señalar que se deberá comprobar el necesario agotamiento de la «notificación personal», y será luego de verificada la imposibilidad de esta última será cuando se podrá recurrir a la vía cartelaria en Gaceta. Así se garantizará el debido proceso y el derecho a la defensa. (Artículos 40, 43, 60, 95)

8. Intervención de la rama jurisdiccional en los conflictos de intereses agrarios entre el estado como propietario y el ocupante de sus tierras. El procedimiento de rescate de tierras públicas se deberá realizar con la participación -impremitible- de los órganos jurisdiccionales, eliminando la facultad de la «ocupación previa» por la sola voluntad del ente administrativo. (Artículos 86, 89)

9. Reconocer el derecho al pago de las mejoras y bienhechurías al ocupante de tierras públicas que las haya desarrollado. Acoger las normas sobre indemnización por mejoras o bienhechurías a los poseedores de tierras públicas que hayan desarrollado la actividad económica agraria, como lo prevén La Ley de Tierras Baldías y Ejidos, el Código Civil y la derogada Ley de Reforma Agraria. La previsión actual implica una confiscación de bienes, lo cual viola el artículo 116 constitucional. (Artículos 90, 96)

10. Reestablecimiento del proceso de prescripción adquisitiva agraria. Como un modo de fomentar la adquisición de la propiedad agraria se deberá volver a establecer la institución del proceso de prescripción adquisitiva de la propiedad, tanto en las tierras públicas como privadas. Tal institución que permite el cumplimiento del principio agrario reformista según el cual la tierra es de quien la trabaja ha sido dejada de lado por la ley que ahora se pretende reformar. (artículo 99)

11. Crear normas sobre los contratos agrarios. Resulta inexplicable que una ley de tierras no contemple normas sobre los contratos agrarios. Su necesaria presencia obedece a la función defensora que la ley debe realizar para igualar a las partes contratantes; por cuanto por regla general el productor agrario está en desventaja frente al sector agroindustrial o industrial, amen de precaverse conflictos que tiene relación con la seguridad agroalimentaria.

12. El artículo 11 de la Ley debe ser modificado, debido a que restringe las modalidades de garantías a únicamente la llamada «prenda sobre la cosecha». Esto reafirma el hecho de que al adjudicatario no tiene ningún derecho de disposición sobre las tierras, ni sobre las bienhechurías. 13. La certificación de «finca productiva» debe ser producto de un proceso donde intervenga la persona interesada y pueda alegar y probar en torno a la situación de su predio. De igual manera se procedería para el proceso de certificación de «finca mejorable».

14 La disposición transitoria Décima Tercera debe incorporarse al articulado de la Ley y la misma debe contener un procedimiento a los efectos de la paralización de las invasiones y al desalojo de los invasores. Ello conllevaría a sanear el proceso de ocupaciones ilegales en terrenos de propiedad pública o privada.

15. En lo que se refiere a la función social de la tierra, la ley debe precisar los requisitos que deben cumplir los propietarios u ocupantes, a fin de comprobar la función social que están cumpliendo, pues la ley es muy genérica y ambigua en este sentido.

Conferencia (Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

16. La ley debe definir, mediante una norma expresa, lo que significan fincas incultas u ociosas. Igualmente, el artículo 41 de la Ley le impone al emplazado la carga de probar que sus tierras no son ociosas o incultas, violando el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 49, numeral 2 de la Constitución. Por lo tanto, no debe presumirse que las tierras son ociosas o incultas; la carga de la prueba debe estar en cabeza de la administración mediante los estudios correspondientes que así lo determinen.

17. Se debe eliminar la incautación, que es inconstitucional, en los procedimientos de expropiación. Estos procedimientos deben ser judiciales y no administrativos.

18. La ley debe establecer el criterio de clasificación de las tierras y no dejarlo al Reglamento.

19. Es recomendable que en el artículo 70 de la Ley se amplíen las causales de revocatoria de adjudicación otorgada por el Instituto Nacional de Tierras, además que se debe establecer un procedimiento para dicha revocatoria, a los efectos de garantizar la reserva legal y el derecho a la defensa y al debido proceso del adjudicatario, garantizado en el artículo 49 de la Constitución.

20. Debe eliminarse lo relativo a la Gaceta Agraria, por lo costoso y difícil de obtener que significa para los campesinos y productores y no se debe sustituir la notificación personal por la publicación. En todo caso se puede abrir una sección especial en la Gaceta Oficial..

21. Los lapsos contemplados en la ley para los procedimientos administrativos deben ser más largos, por cuanto los que establece la ley vulneran el derecho a la defensa por ser demasiado breves.

22. El capítulo relativo al impuesto debería revisarse en virtud de que se grava las inversiones y el trabajo en lugar de gravar las fincas no trabajadas. Por otra parte este capítulo viola el artículo 317 de la Constitución que establece el llamado principio de legalidad tributaria, según el cual «no podrán cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley», y este principio se extiende a todos los elementos del tributo, como el hecho imponible, la fijación de la alícuota, la base de calculo del impuesto y los sujetos pasivos del mismo. - El artículo 109 al definir la base imponible del impuesto sobre tierras ociosas, delega esta función a la «autoridad competente» en atención al «mejor uso agropecuario correspondiente a la clase de tierra respectiva» y asimismo señala que los «índices y promedios señalados en el presente capítulo, serán fijados por el Ministerio del Ramo», lo que va en contra del principio constitucional de la legalidad tributaria.

23. Se propone eliminar de la ley todo lo concerniente a la jurisdicción agraria y dejarlo para una reforma futura de la Ley Orgánica de Procedimientos Agrarios o bien hacer una remisión expresa al Procedimiento Oral regulado en el Código de Procedimiento Civil, dado que el mismo es inconstitucional porque se deroga la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios y una ley especial no puede derogar una ley orgánica, violando con ello el artículo 203 de la Constitución que establece la supremacía de las leyes. Por otra parte, dicho procedimiento es sumamente complejo, con imprecisión de los términos empleados, falta de claridad de los lapsos para la promoción y evacuación de pruebas y al carácter no preclusivo de algunos de los lapsos establecidos.

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

Tabla 3: De conversión de clases de tierra

clase	pendiente	erodabilid	fertilidad	permeabilid	pedregosid	tamaño	equivalen
1	hasta 5	ninguna	muy	muy	ninguna	100	1
2	hasta 15	algo	bien	bien	algo	150	1,5
3	hasta 30	media	medio	medio	media	300	3
4	hasta 50	alta	poco	poco	alta	900	9
5	Anegadizas	ninguna	medio	nada	ninguna	1800	18
6	más de 50	muy alta	poco	nada	muy alta	2700	27
7						3800	38
8						5000	50

Conferencia
(Continuación)

Socio Economía y Simposio: Los Sistemas de Producción Bovinos

BIBLIOGRAFÍA

COPLANARH 1970 La agricultura deseable Una aproximación al año 2000. Caracas

DELAHAYE O. 1995 Mercado y Políticas de Tierras (1958-1990) FAGRO UCV Maracay

FAGRO 2002 COMENTARIOS Y PROYECTO DE REFORMA DEL DECRETO
CON FUERZA DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO DICTADO
EN EL MARCO DE LA LEY HABILITANTE Maracay

GACETA OFICIAL N° 37.323 del 13-11-2001 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

IAN 1975 Inventario de Tierras y Beneficiarios Caracas

MAC Censos Agropecuarios, Varios Años

MARIN R. 1999 Disponibilidad de Tierras Agrícolas de Venezuela
FUNDACIÓN POLAR Caracas.

MARNR 1982 Sistemas ambientales Venezolanos. Caracas.

MORA C. J. 2002 Acerca de la Futura Ley de Tierras IAN Caracas

NÚÑEZ E 2002 Proposiciones para la nueva Ley de Tierras y Desarrollo Rural
IAN Caracas

NUÑES E 2002 Ley de Tierras es ejercicio del más puro autoritarismo
El Carabobeño. Valencia