

DOTACIONES AGRARIAS EN VENEZUELA

SUMARIO: I. *Reforma agraria*. II. *La afectación*. III. *La afectación agraria como límite de la propiedad predial*. IV. *Fondo de tierras del Instituto Agrario Nacional*. V. *La dotación*. VI. *Tipos de tierras*. VII. *Títulos otorgados por el IAN*.

En Venezuela, el Instituto Agrario Nacional (IAN) provee dotaciones en propiedad de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria. Regulariza la tenencia de la tierra en beneficio de los pequeños productores rurales, los medianos productores rurales y los agrotécnicos que realicen actividades agropecuarias en forma personal o directa en tierras de entidades públicas afectadas a la reforma agraria.¹ Esto quiere decir que el proceso de documentar la tenencia de la tierra empieza con trámites de solicitudes e inscripciones con el IAN.

I. REFORMA AGRARIA

Nuestro estudio jurídico en cuanto a las normativas de la Ley de Reforma Agraria requiere de un breve análisis de sus objetivos esenciales y de sus postulados, en tal sentido tenemos que dentro de sus objetivos esenciales se encuentra el propósito de lograr la transformación de la estructura agraria existente hasta 1959, a través de la implementación de un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, por una parte, y por la otra, el conjunto de servicios brindados por el Estado que permitan se obtenga en el menor tiempo posible la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político del país. Las finalidades y objetivos se encuentran establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley.

Seguidamente a los objetivos y finalidades se encuentran los postulados básicos los cuales son: la función social de la propiedad y la reforma agraria integral. En cuanto a la función social de la propiedad, la propiedad agraria va a quedar condicionada a un conjunto de requisitos cuyo incumplimiento conlleva la acción del Estado para determinar su expropiación.

¹ Artículo 2, decreto núm. 246 del 23 de agosto de 1979.

El artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria define la función social de la propiedad:

A los fines de la reforma agraria la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

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.

El literal citado conforma el primer elemento del concepto de función social de la propiedad, el cual se puede interpretar en el sentido de no ser suficiente que los factores de producción se apliquen con alguna eficacia a la tierra, sino que tal aplicación debe efectuarse de manera que corresponda a las exigencias provenientes de las características tanto en la zona del mismo fundo objeto de investigación acerca de si cumple o no la función social, sobre este particular el literal mencionado es muy genérico, y pudo haberse desarrollado en el Reglamento respectivo para que se pudiera así determinar con objetividad qué debe entenderse por explotación eficiente, esto conlleva a que en la práctica quede abierta la posibilidad a las más contradictorias interpretaciones, sin embargo, la más ajustada al texto genérico de la norma parece ser la exigente, es decir, aquella interpretación para la cual son muy pocos los fundos que cumplen con este elemento específico del concepto de función social.

En este sentido, Román Duque Corredor hace un estudio sobre la función social de la propiedad agraria, y destaca el hecho que de conformidad con el artículo 119 de la Ley de Reforma Agraria, deben ser elaboradas las cartas agrológicas y ecológicas que contengan la clasificación de las tierras aprovechables de acuerdo con su capacidad de producción y que de conformidad a tal clasificación, al tenor del artículo 120 de la misma Ley, el Ejecutivo puede disponer que los agricultores realicen determinados cultivos, y que si éstos no siguen tales orientaciones, incumplen el elemento "producción eficiente" de la "función social de la propiedad".²

Seguidamente, encontramos el segundo elemento integrante del concepto de función social de la propiedad, el cual establece:

² Duque Corredor, Román, *La función social en el derecho agrario venezolano*, Curso de derecho agrario dictado en la Universidad Central de Venezuela, 1967-1968.

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.

Este literal va a estar conformado a su vez por tres elementos a saber:

- a) Trabajo personal del propietario del fundo
- b) Dirección personal del propietario del fundo
- c) Responsabilidad financiera del propietario del fundo

La Ley de Reforma Agraria establece el trabajo y dirección personal del propietario, el cual pudo haberse redactado así: "el trabajo de dirección personal," y hubiera quedado bien claro que el propietario tendrá el deber de efectuar el trabajo de dirigir su explotación. Pero al determinar "trabajo y dirección" se deduce que el legislador decidió exigir al propietario no sólo la dirección del fundo, sino también otros trabajos no señalados expresamente. En lo que respecta a la responsabilidad financiera, el concepto es bastante claro, todas las obligaciones contraídas en la explotación del fundo deben recaer sobre la persona del propietario.

Se hace necesario, sobre este particular, señalar que la jurisprudencia no tiene un criterio uniforme sobre este punto, toda vez, que existen tribunales de Primera Instancia que sostienen que la propiedad no cumple función social, cuando la dirección del fundo se encuentra a cargo de un familiar del propietario, en tanto que para otros tribunales, un fundo cumple su función social sin necesidad que el dueño viva en el fundo, pudiendo dejar la dirección en manos de apoderado general. Y, por otra parte, la jurisprudencia ha sentado el principio de que al propietario le corresponde la planificación, dirección y vigilancia de las labores dentro de la empresa agrícola, sin perjuicio de emplear a técnicos y personas auxiliares para tales labores.

En cuanto al tercer elemento de la función social de la propiedad, el mismo es del tenor que sigue: " c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables." Este elemento va a comprender a su vez todas las normas contenidas en el título IV, capítulo II de la Ley de Reforma Agraria, en el capítulo VII, sección II del Reglamento de la Ley así como también disposiciones consagradas en leyes tales como: Ley Forestal de Suelos y Aguas y en su respectivo Reglamento, Ley de Protección a la Fauna Silvestre, referidos tales textos legales a recursos naturales como: el suelo, los bosques, el agua y la fauna silvestre. En consecuencia, el incumplimiento de tales disposiciones legales en cuanto a la con-

servación de tales recursos conlleva a la negación de la función social de la propiedad agraria.

El cuarto elemento de la función social establece: "d) El acatamiento de 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 esta Ley".

Este cuarto elemento hace mención a tres tipos de normas: las primeras, referentes al trabajo asalariado, que se encuentran comprendidas en el Reglamento de Trabajo en la Agricultura y Cría de 1945, las segundas, referentes a las que regulan las demás relaciones de trabajo en el campo, sobre este particular, no existe un criterio uniforme para determinar cuáles son esas relaciones no comprendidas en el Reglamento de Trabajo en la Agricultura y Cría, las terceras y últimas, las que rigen los contratos agrícolas, los cuáles se hallan definidos en el artículo 140 de la Ley de Reforma Agraria, el cual establece:

Se denominan contratos agrícolas y se rigen por la presente Ley, sin perjuicio de lo que dispongan leyes o reglamentos especiales, los siguientes:

a) Todos los contratos mediante los cuales se realice la explotación agrícola de un predio rural, así como las negociaciones sobre la misma explotación por quien no sea el propietario o usufructuario del inmueble.

b) Los de compra-venta de los productos de la tierra entre agricultores y empresas industriales que utilicen dichos productos como materia prima.

c) Cualquier otro tipo de relación de trabajo o prestación de servicios de la empresa agrícola, no regulados por La Ley del Trabajo y sus reglamentos (hoy Ley Orgánica del Trabajo).

Los contratos a que se refiere el inciso (a) del citado artículo constituyen los denominados "contratos de tenencia" a los cuales se refiere la Ley en el capítulo II del título VII, en donde solamente en dos artículos 140 y 141, se definen los contratos agrícolas y consagra el principio de la intervención del Estado como árbitro para solucionar los conflictos surgidos entre las partes en materia de contratos agrícolas.

El capítulo II en referencia somete a la Ley de Reforma Agraria y a su respectivo Reglamento todo contrato referente a la tenencia y a su vez prohíbe el arrendamiento y todos los demás tipos de explotación indirecta de la tierra, salvo "sobre extensiones iguales o

inferiores al *mínimum indispensable* para el sostenimiento de la familia” en cuyo caso el arrendatario tendrá opción de compra,³ no podrá ser obligado a recibir suministro u otros artículos ni a vender los productos al dueño ni a beneficiarlos en maquinarias de éste ni a sembrar en beneficio del fundo sin justa contraprestación ni a pagar el *cánon* en especie o trabajo⁴ ni por adelantado⁵ y a la conclusión del contrato tendrá derecho a indemnización por las bienchurías que haya implantado⁶ incluyendo el valor de la casa que se hubiese construido,⁷ además de encontrarse amparado contra el desalojo, el cual no procederá sino con autorización del Instituto Agrario Nacional.⁸

En lo que concierne al inciso (b) del artículo 140, los contratos agroindustriales, ni la Ley ni el Reglamento ne contiene ninguna disposición al respecto.

Por último, en lo atinente al inciso (c) del ya mencionado artículo 140, “cualquier otro tipo de relación de trabajo o prestación de servicios en la empresa agrícola, no regulados por la Ley del Trabajo y sus reglamentos”,⁹ tal frase carece de contenido, en medio de su oscuridad pareciera que este inciso engloba los contratos de prestación de servicios permanentes o eventuales de carácter técnico, profesional.

El artículo 19 de la citada ley en su literal e) reza: “La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes.”

En virtud a la necesidad que tiene el Estado de saber cuáles son las tierras aprovechables y de las aguas existentes dentro de su territorio, a los fines del aporte que debe hacer al proceso de la Ley de Reforma Agraria se requiere determinar qué cantidad de tierras públicas vienen siendo ilegalmente detentados por personas particulares, para facilitar tal labor, dentro del catastro, en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado inciso (e) del artículo 19, debe exigirse un certificado en sentido de que el propietario haya presentado la documentación pertinente por ante la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, sin que ello conlleve a pensar que es

3 Artículo 142, Único.

4 Artículo 143.

5 Artículo 144.

6 Artículo 146.

7 Artículo 147.

8 Artículo 148.

9 Actualmente: Ley Orgánica del Trabajo.

elemento probatorio de la legalidad de los títulos, mientras no se haya realizado el análisis del caso.

Sin embargo, hay que considerar que debido a la poca importancia que ha sido atribuida al catastro, los datos de los propietarios por ante la Oficina de Catastro no pueden ser inmediatamente cotejados en el terreno para la inscripción y levantamiento de los planos respectivos, por no contarse con los recursos económicos suficientes para tal fin.

Son, pues, los elementos antes mencionados y brevemente explicados los que conforman el primer postulado de la Ley de Reforma Agraria, como lo es la función social, pasamos seguidamente al segundo postulado, "La reforma integral," el cual parte de una concepción que intenta englobar todos los grandes problemas que determinan la necesidad de una reforma, con una visión del campesino venezolano, en donde resalta su miseria y su desconocimiento en las técnicas modernas de producción.

La reforma agraria integral va a estar conformada por cuatro derechos básicos del campesino a saber: El primero, el derecho de propiedad sobre la tierra que ha de trabajar, seguidamente el segundo derecho, conformado al derecho al crédito que le permita comprar los instrumentos y los insumos necesarios para trabajar eficientemente la tierra, el tercer derecho conformado por la asistencia técnica con la cual puede aplicar en su tierra métodos eficientes de producción y cuarto y último derecho conformado por el mercadeo para la colocación de sus productos en donde se va a reflejar en cierta forma que no ha sido inútil el esfuerzo del campesino y se configura a la vez, como una retribución para éste; porque la justicia social se refiere principalmente a dar al hombre aquello que por su propia naturaleza tiene derecho, y una de las cosas a las cuales el hombre por naturaleza tiene derecho es a la propiedad de la tierra y a los medios para hacer que ella cumpla su función económica-social.

II. LA AFECTACIÓN

La afectación agraria se configura en el vínculo de destino impuesto por el Estado a determinadas tierras bien de carácter públicas o privadas, para satisfacer los objetivos de la reforma agraria y especialmente aquellos concernientes a la dotación. En otras palabras, se entiende por afectación:

la función limitadora de la propiedad rural, mediante el cual el Estado destina para la dotación de campesinos de tierras, aguas y bosques u otros bienes agrícolas de carácter públicos y tierras, aguas, bosques u otros bienes agrícolas de patrimonio privado cuya expropiación total o parcial ordena, sea para incorporarlos a su patrimonio o del órgano encargado de la reforma agraria y poder adjudicarlos posteriormente a los campesinos.¹⁰

La afectación agraria se nos presenta con una tipología básica, según se observe el carácter de las tierras sobre las cuales incide, el modo como se establece, el alcance físico, el motivo que la determine, la relación orgánica, el fin inmediato y elemento personal, en consecuencia encontramos diversos tipos a saber:

a) *Afectación de tierras públicas*: Según que las tierras objeto de afectación sean propiedad de un ente público, afectación de tierras públicas.¹¹

b) *Afectación de tierras privadas*: Según que las tierras objeto de afectación sean propiedad de una persona privada, afectación de tierras privadas.¹²

c) *Afectación ordinaria*: Se produce *ope legis* por imperio de la Ley de Reforma Agraria sobre las tierras rústicas del Estado o sus entidades menores. Se rige por el artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria y se produce de pleno derecho.

d) *Afectación derivada*: Se produce mediante un procedimiento administrativo *ad hoc* que culmina con una declaración constitutiva del Instituto Agrario Nacional sujetando al predio a su adquisición comercial, por vía de expropiación.¹³

e) *Afectación integral*: Abarca la tierra en toda su dimensión fundiaria, es decir, superficie, suelo, subsuelo, vuelo, de manera que el Instituto Agrario Nacional ejerza su poder afectatorio sobre todo lo que esté arriba o abajo.

f) *Afectación superficial*: En contraposición a la anterior este tipo de afectación comprende el estrato superior, en tal sentido los derechos que deriven del vínculo a favor del Instituto Agrario Nacional, sean éstos inmediatos o mediatos van a tener como alcance real el que aparezca inicialmente según el tipo de afectación que sirva de base.

10 Natale Remo di, *El concepto de afectación en la legislación latinoamericana*, Instituto Agrario Nacional, 1971, p. 11.

11 Artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria.

12 Artículo 22 de la Ley de Reforma Agraria.

13 Final del Artículo 9 de la Ley de Reforma Agraria.

g) *Afectación función*: Va a estar sustentada en la necesidad de tierras para satisfacer los planes de dotación sin que medie valoración subjetiva alguna.

h) *Afectación sanción*: Se produce ya por incumplimiento de la función social¹⁴ por peculado.¹⁵

i) *Afectación externa*: Tiene como característica esencial la relación inter-orgánica, no tiene carácter de acto administrativo propiamente dicho, la afectación originaria es un caso típico de este tipo.

j) *Afectación interna*: En contraposición con la anterior produce relaciones inter-subjetivas. De conformidad al artículo 155 ordinal 9 de la Ley de Reforma Agraria, este tipo de afectación aparece como un acto de destinación específico singular, constituyendo una afectación interna no sometida al régimen procedimental del artículo 15.

k) *Afectación satisfaciente*: Es aquella dirigida a complementar los derechos subjetivos agrarios y especialmente el derecho de dotación o reparto de tierras.¹⁶ Este tipo engloba la afectación originaria integral de tierras públicas.

l) *Afectación conservacionista*: Es aquella que va a servir a la destinación de una determinada área boscosa para su mantenimiento, o de una zona desprovista de cubierta arbórea para su reforestación, tal afectación se deriva de un acto de carácter administrativo emanado del Ministerio de Agricultura y Cría a quién compete de conformidad con el artículo 60 de la Ley Forestal.

m) *Afectación real*: La afectación agraria, es siempre real, porque se refiere a bienes inmuebles, de conformidad con el artículo 526 del Código Civil, los bienes son inmuebles por su naturaleza, por su destinación y por el objeto a que se refieren.

n) *Afectación personal*: En otros ordenamientos jurídicos se prevee este tipo de afectación que atiende a la cualidad del sujeto propietario, no obstante en nuestro ordenamiento jurídico es imposible concebir este tipo de afectación personal por imperativo constitucional, ya que de conformidad con el artículo 43 de la Carta Magna todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad en concordancia del artículo 61 no se permiten discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

14 Artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria.

15 Artículo 10 y 190 de la Ley de Reforma Agraria en concordancia con el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria.

16 Artículo 2 de la Ley de Reforma Agraria.

Correlativamente a la afectación agraria, la ley señala la inafectabilidad o inafectación agraria, según esta figura jurídica son inaplicables para fines de la reforma agraria en su aspecto satisfactorio. En efecto, cuando la ley habla de que determinado predio o formación ecológica, no es afectable a los fines agroproductivos de la reforma agraria, esto está relacionado con los derechos y beneficios consagrados a favor de los campesinos y productores, porque también es fin de la Reforma Agraria conservar los recursos naturales. El artículo 28 de la Ley de Reforma Agraria declara inafectable los parques, bosques nacionales, las reservas forestales, las zonas protectoras, los monumentos naturales y los santuarios de la fauna.

En otras palabras, la desafectación opera cuando fuere exigido por razones de interés nacional y utilidad pública, determinadas tierras podrán ser desvinculadas del fondo del Instituto Agrario Nacional, y aún de los asentamientos campesinos y de las dotaciones medianas para ser dedicadas a otros fines concretos. Esta desafectación procede por Decreto del Ejecutivo Nacional y supone acuerdos con relación a las indemnizaciones del caso entre la institución pública a la que sean destinadas las tierras, los campesinos de tales tierras y el Instituto Agrario Nacional.

III. LA AFECTACIÓN AGRARIA COMO LÍMITE DE LA PROPIEDAD PREDIAL

Otros ordenamientos jurídicos definen a la afectación como una limitación del derecho de propiedad rural, impuesta con fines de Reforma Agraria en forma expresa e individualizada a la totalidad o parte de un predio para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente calificados.

En el sistema venezolano podría aceptarse que la afectación agraria implica limitación a la propiedad en el sentido que involucra por una parte, una prohibición de enajenar y gravar cuando recae sobre tierras públicas y por la otra, una prohibición de variar la aptitud agrotécnica cuando recae sobre tierras privadas.¹⁷

Existe doctrina que sostiene que la limitación de la propiedad dada por la afectación no es sino una disminución operativa, y que por ello no entra en conflicto con el dominio en sí, en tal sentido,

¹⁷ Artículo 15 de la Ley de Reforma Agraria en concordancia con el artículo 24 de la misma ley.

el derecho de propiedad afectado no puede hacerse valer en toda su extensión, es decir, con arreglo a los poderes y facultades que le son inherentes.

Por último, es bueno destacar que el ordenamiento jurídico venezolano es inaplicable la tesis de los *ius publicitas* germanos (partidarios de la tesis del derecho público) que sostienen que la limitación de la propiedad predial no requiere estar determinada legislativamente, sí es pública, toda vez, que entre nosotros impera el principio de legalidad que rige toda actividad administrativa de conformidad con el artículo 645 del Código Civil el cual reza:

Las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública, se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas. Todo cuanto concierne a estas limitaciones se determina por leyes y reglamentos especiales.

IV. FONDO DE TIERRAS DEL INSTITUTO AGRARIO NACIONAL

El Instituto Agrario Nacional va a estar conformado por tierras, que haciendo una división simplista tenemos: tierras públicas y tierras privadas expropiadas. En cuanto a las tierras públicas tenemos: tierras del dominio público que a su vez vayan a estar conformadas por las tierras baldías, las del dominio privado de la nación, las de los institutos autónomos, los fundos que pasen al patrimonio nacional como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública, las tierras de los estados y de sus establecimientos públicos, las de las municipalidades y sus establecimientos públicos.

El artículo 18 de la Ley de Reforma Agraria determina que las tierras del dominio público administradas por la nación serán transferidas gratuitamente al Instituto Agrario Nacional por el Ejecutivo Nacional, sin necesidad de autorización del Congreso ni de otro órgano del poder público y que los fundos económicamente explotables de las demás entidades y establecimientos públicos serán también transferidos al Instituto Agrario Nacional previos los correspondientes convenios. El artículo 13 establece que tales transferencias se efectúen sin las formalidades establecidas por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en materia de enajenaciones de inmuebles.

V. LA DOTACIÓN

La figura jurídica de la dotación es la adjudicación que realiza el Instituto Agrario Nacional a quienes reúnen los requisitos legales establecidos en la Ley de Reforma Agraria, tal como se desprende de las disposiciones contenidas en el título II, capítulo I de la Ley.

La reforma agraria introduce con la figura jurídica de la "dotación" nuevas formas de propiedad cuyas características las diferencian de la forma tradicional de la propiedad tales como:

a) La dotación constituye la concesión de un derecho de propiedad condicionado al cumplimiento de determinados requisitos, que al dejar de ser cumplidos conllevan a la caducidad del derecho.

b) Implica derechos regulados en su ejercicio por limitaciones no concebidos en el derecho común en la institución de la propiedad.

c) Se rigen fundamentalmente por los principios y normas del derecho agrario.

Podemos observar a su vez, que las dotaciones pueden ser a título oneroso o gratuito, serían a título oneroso, cuando la condición económica del adjudicatario justifique la dotación para incorporarlo a la vida económica productiva de la Nación.¹⁸

Las dotaciones son diversas y se pueden clasificar considerando la calidad del sujeto beneficiario, a saber: dotación del pequeño productor, dotación del mediano productor y dotación indígena. Desde el punto de vista de la modalidad de la propiedad tenemos: la dotación parcelaria o individual y la dotación colectiva.

1. *La dotación individual*

La parcela de dotación individual es un derecho por tiempo indeterminado pero condicionado al cumplimiento permanente de ciertas obligaciones, que el Estado, a través del Instituto Agrario Nacional otorga a un agricultor, con carácter de exclusividad, sobre una extensión concreta, suficiente y delimitada de tierra, para que teniéndola en calidad propia, la trabaje personalmente y con sus familiares inmediatos, sin la presencia de trabajadores asalariados, ni arrendatarios, destinándolas a la satisfacción de sus necesidades familiares, mediante el aprovechamiento de cultivos, cría de ganado y otras actividades agrícolas.

¹⁸ Artículo 62 de la Ley de Reforma Agraria.

La de dotación individual constituye un derecho otorgado y reconocido por tiempo indeterminado como se señaló anteriormente, pero el tiempo indeterminado se entiende como todo el tiempo durante el cual el beneficiario cumpla con las obligaciones que condicionan la existencia misma de su derecho. Llegamos entonces al concepto del derecho condicionado. La parcela de dotación individual se trata de un derecho que tiende a instituir un tipo de propiedad que responde plenamente a las exigencias de la función social y, por lo tanto, el incumplimiento de las obligaciones propias de la función social lleva implícito la caducidad del derecho propietario. Ha de entenderse aquí por función social una situación que, tipificada por el eficiente trabajo personal del propietario, se manifiesta en la producción óptica del fundo. La transgresión de cualesquiera de las normas determina la caducidad de la dotación, la cual debe ser expresamente declarada por el Instituto Agrario Nacional previo trámite en el que haya quedado debidamente probada la transgresión. El artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria en los ordinales siguientes consagra las transgresiones al concepto de función social:

- 1) Por destinar la parcela a fines distintos a los de la Reforma Agraria.
- 2) Por abandono injustificado de la parcela o de la familia. En este último caso el Instituto le adjudicará la parcela a la esposa o en su defecto a la concubina o tercer término al hijo y que demuestre mayor capacidad a juicio del Instituto, siempre que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 67.
- 3) Por negligencia e ineptitud manifiesta del mismo en la explotación de la parcela o conservación de las construcciones, mejoras o elementos de trabajo que se le hayan confiado o pertenezcan a la organización.
- 4) Por comprobarse la explotación indirecta de la parcela, salvo los casos de excepción que contempla la ley.
- 5) Por incumplimiento sin causa justificada de las obligaciones de pago contraídas con el Instituto Agrario Nacional, por intermedio de éste o con el Banco Agrícola y Pecuario o a través de cooperativas o uniones de prestatarios agrícolas.
- 6) Por falta reiterada a las normas legales para la conservación de los recursos naturales.

La parcela de dotación puede ser transferida pero únicamente previa autorización del Instituto Agrario Nacional. Tal autorización debe aprobar expresamente a la persona que adquiere la parcela, quién debe para ello reunir los requisitos de todo beneficiario de la reforma agraria, señalados en el artículo 67 de la Ley, aún cuando, de manera inexplicable, la Ley no determina en forma clara la nulidad

de pleno derecho de las transferencias que no se realicen de acuerdo con el procedimiento establecido.¹⁹ En consecuencia, el Instituto Agrario Nacional está obligado a sostener y solicitar la nulidad e igualmente a denunciar a los registradores de las oficinas subalternas de Registro que dan curso a la protocolización de documentos sin la correspondiente autorización escrita del Instituto Agrario Nacional, de lo contrario, este último se vería envuelto por la tendencia de traspasos de parcelas de dotación a terratenientes, con negación de los principios y objetivos que orientan a la reforma agraria.

Se hace necesario determinar en la transferencia de la parcela de dotación, si fue obtenida por el beneficiario a título gratuito u oneroso. En caso de haber sido a título gratuito, sólo se va a tomar en cuenta el precio de las mejoras y de ninguna manera se consignará un precio de la tierra, que nunca fue pagado por el vendedor. En cambio, si la dotación fue obtenida por el beneficiario a título oneroso, el vendedor recibirá el pago de la parte del precio hasta el momento amortizado al Instituto Agrario Nacional, y el saldo deudor, será cancelado por el comprador en las condiciones que señale el Instituto Agrario Nacional.

Por otra parte, la dotación individual lleva también implícita el derecho de transmisibilidad por causa de muerte del parcelero, de manera también condicionada, al hecho de que los herederos se pongan de acuerdo entre sí para la administración y trabajo de la parcela sin dividirla, y quedando obligado, además de cumplir con las normas de función social.²⁰

La parcela de dotación individual lleva igualmente implícito el derecho de aprovechar los frutos y rendimientos obtenidos por el trabajo permanente del parcelero y sus familiares inmediatos.

Por último, cabe destacar que el sujeto de la parcela de dotación individual se encuentra jurídicamente protegido, por las normas y procedimientos comunes, contra todo despojo, o cualquier perturbación de la posesión y contra todos los actos delictivos que atenten contra sus derechos agrarios.

2. La dotación colectiva

En contraposición a la dotación individual, la dotación colectiva es una concesión de tierra efectuada por el Estado a través del Ins-

19 Artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria.

20 Artículo 73 de la Ley de Reforma Agraria.

tituto Agrario Nacional, a un grupo de campesinos organizados para que teniéndola en forma indivisa, la trabajen personalmente y con sus familiares inmediatos, sin la presencia de trabajadores asalariados ni arrendatarios, dentro de un sistema de empresa comunitaria que les permita aprovechar la tierra, de forma tal que constituya la base de su estabilidad económica y su bienestar social.

Al igual que la dotación individual, se efectúa a tiempo indeterminado y puede ser concedida a título gratuito cuando así lo justifique la situación económica de los campesinos, a título oneroso, con facilidades y ventajas de pago. El campesino individualmente no podrá transferir los derechos que hubiese adquirido en una dotación colectiva, sino con la intervención del Instituto Agrario Nacional y bajo ciertas condiciones, al igual que se requiere la intervención de éste en caso de transmisión por sucesión hereditaria.

La dotación colectiva como cualquier forma de propiedad legalmente reconocida con la reforma agraria, constituye el derecho otorgado a un conjunto de campesinos en forma condicionada. Entre las exigencias de su condicionamiento pueden distinguirse condiciones colectivamente al grupo como tal, y las que condicionan a cada campesino de manera individual.

Vamos a estudiar las condiciones colectivas, el derecho condicionado por el concepto de función social cuyos preceptos se encuentran contenidos en el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, referentes a los objetivos y postulados de la Ley de Reforma Agraria, en tal sentido, a la dotación colectiva se le aplica los incisos a, b y c del referido artículo, que respectivamente imponen la explotación eficiente de la tierra, el trabajo personal directo y el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de conservación de los recursos naturales. En consecuencia, el incumplimiento colectivo de tales elementos que definen el concepto de función social de la dotación colectiva, acarrea la revocatoria de la misma, la cual el Instituto Agrario Nacional la declarará expresamente.

Sobre este particular, se hace necesario señalar que se plantea la necesidad de que el concepto de función social que colectivamente debe cumplir el conjunto de campesinos de una dotación colectiva, sea complementado con el elemento de organización empresarial, toda vez que existen lagunas y vacíos de Ley, en el sentido que de conformidad con el artículo 58 de la Ley de Reforma Agraria el cual establece que los beneficiarios de las dotaciones colectivas, se organizarán en centros agrarios, pero nada se dice en relación a la empresa agraria. Centro agrario y empresa agraria son conceptos di-

ferentes, y de conformidad con el espíritu de la Ley el Centro Agrario debe promover la organización de la empresa agraria, sin esta última, los campesinos de una dotación colectiva se dividen de hecho la tierra desvirtuando la esencia de la Institución. La empresa agraria o campesina sería la unidad de producción constituida por todos los campesinos dotados en un mismo centro agrario e igualmente sería la encargada de dirigir la actividad económica del grupo.

En contraposición a la dotación colectiva condicionada, los campesinos se encuentran también individualmente condicionados al cumplimiento de determinadas disposiciones legales propias del concepto de función social. Su transgresión igualmente conlleva a la caducidad del derecho del campesino infractor y su consiguiente separación de la dotación colectiva. Tales infracciones se encuentran consagradas en el prenombrado artículo 83 de la Ley para los parceleros individuales, como son: artículo 83 ordinal segundo, que se refiere al abandono injustificado de la parcela o de la familia y debe aplicarse a la dotación colectiva con la siguiente formulación: "abandono injustificado de los trabajos colectivos y demás obligaciones impuestas por la comunidad o abandono de la familia."

El ordinal tercero del artículo 83 se refiere a negligencia e ineptitud en la explotación de la parcela y su aplicación a la dotación colectiva debe entenderse de la manera siguiente: "negligencia e ineptitud en las labores de la explotación colectiva o en la conservación de las construcciones, mejoras o elementos de trabajo que se hayan confiado o pertenezcan a la empresa comunitaria."

Ahora bien, en lo que respecta a las causales conformadas en el ordinal primero referente al destino de la parcela, no tiene aplicación, ni tampoco el ordinal cuarto referente a la explotación indirecta, ya que se presume que en las dotaciones colectivas sólo son admitidos campesinos dotados por el Instituto Agrario Nacional.

En cuanto al ordinal quinto referente al incumplimiento de las obligaciones de pago no se aplica, toda vez, que tales obligaciones son asumidas colectivamente y se cubren con porcentajes de los rendimientos de la explotación colectiva y, por último, la contemplada en el ordinal sexto en lo atinente a la falta reiterada a las normas de conservación de recursos naturales no procede individualmente por no existir parcelas.

La dotación colectiva lleva implícita el derecho de transmisión a los herederos. Cada beneficiario dentro de la dotación colectiva tiene derecho a vivir en la población, siendo la vivienda un derecho sim-

plemente accesorio a su derecho principal de miembro de la dotación colectiva con todos los derechos que ello implica.

En el supuesto caso, que los campesinos hubiesen recibido la dotación colectiva a título oneroso, cada uno de ellos poseerá el derecho equivalente a la cuota parte con la cual hubiere contribuido al pago de la tierra.

En el caso de que el campesino hubiere construido su vivienda con su propio esfuerzo, extinguido el derecho sobre la dotación queda también extinguido su derecho sobre la vivienda, teniendo tan sólo derecho a exigir el pago del precio correspondiente. En otras palabras, cada campesino tendrá derecho sobre las mejoras y bienchurías en las cuales hubiese aportado directamente esfuerzo y trabajo, en proporción al monto de dicho aporte.

En la dotación colectiva el derecho de disfrutar de la tierra se ejerce por el grupo campesino a través de una distribución justa y equitativa de los ingresos producidos por el trabajo común, solidario y organizado.

Ahora bien, en la dotación colectiva, el derecho de disponer se limita a la posibilidad del campesino de vender la cuota parte que le corresponde en cuanto a miembro de la misma, en el precio de la tierra, si ella hubiere sido adjudicada a título oneroso y en el precio de las bienchurías en las que hubiese contribuido con su trabajo.

La transferencia de este tipo de dotación se requiere de la autorización previa de la comunidad campesina y también de la autorización previa del Instituto Agrario Nacional.

La dotación colectiva se encuentra como las demás formas de propiedad reconocidas por la Ley de reforma agraria sometida a limitaciones contenidas en las normas referentes a la conservación de los recursos naturales y renovables.

La dotación colectiva al igual de la dotación individual lleva implícita el derecho de protección contra despojo, contra cualquier perturbación en la posesión y contra cualquier acto delictivo que atente contra los derechos agrarios de los campesinos.

Por último, cabe resaltar, que la dotación colectiva constituye una forma de adjudicación de tierras ajustada a las exigencias de la situación económica y de las perspectivas de la reforma agraria, pues se busca a través de la misma un incremento substancial en la productividad de los campesinos, atendiendo a su vez, al alto índice de crecimiento demográfico y a la necesidad de disminuir los costos de producción, esto último requiere de la aplicación de un principio

económico vigente, cual es el de que a mayor capacidad instalada de producción corresponde menores costos que a menor capacidad instalada, en consecuencia, una unidad productiva grande permite menores costos que la suma de igual extensión de varias parcelas individualmente explotadas.

3. *La dotación indígena*

El sistema jurídico venezolano a través de la Ley de Reforma Agraria, artículo 2, literal, garantiza y reconoce el derecho que tiene la población indígena a disfrutar de las tierras, bosques y aguas, que en estado comunal, ocupan o le pertenecen en los lugares donde habitualmente moran ya al mismo tiempo le reconoce el derecho de dotación, el cual procede cuando un grupo de indígenas carecen de título formal sobre las tierras que ocupan, sea bien por haber tenido que emigrar de las que ocupaban primitivamente, sea porque no se cumplió con las normativas de división de sus tierras y por último, por el hecho de que un grupo de indígenas tienen sus títulos en orden pero las tierras que ocupan, por su extensión o por su baja calidad, son insuficientes para brindarles estabilidad económica.

Cuando el grupo carece de título sobre las tierras que ocupa, la dotación recae sobre tales tierras con sus aguas y bosques, en el caso que teniendo títulos carecen de tierras suficientes, procede entonces por vía de dotación una ampliación y, por último, en el caso que un grupo de indígenas carezcan de títulos y tierras suficientes a la vez, la dotación reacerá sobre las tierras que ocupan y sobre las contiguas o vecinas que sean necesarias.

En virtud de la preferente aplicación que tiene la Ley de Reforma Agraria sobre cualquier otra ley que se le oponga (en aplicación al principio de que la ley especial priva sobre la ley general), los grupos indígenas no pueden ser desalojados de las tierras que ocupan aún cuando tales tierras hayan sido declaradas reservas forestales o parques nacionales.

En el caso de que se requieran de las tierras ocupadas por los indígenas, por aplicación analógica del artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria, procede la figura de la reubicación, la cual deberá determinarse por el Ministerio de Agricultura y Cría con intervención del Ministerio de Justicia y deberá ejecutarse por el Instituto Agrario Nacional, el cual a tal efecto deberá entregar al grupo indígena las tierras suficientes en la extensión necesaria y correr con todos los

gastos del traslado de la población, como asimismo construir con sus propios recursos las viviendas que ocuparán las familias indígenas. Es interesante resaltar que el Instituto Agrario Nacional sufraga las necesidades y gastos de la comunidad indígena afectada.

El artículo 161 de la Ley de Reforma Agraria en su ordinal tercero establece que el Directorio del Instituto Agrario Nacional tendrá la atribución de: "promover las restituciones de tierras, bosques y aguas en beneficio de las comunidades y familias extensivas indígenas."

En consecuencia, las tierras restituidas por medio de juicios que promueva el Instituto Agrario Nacional formarán parte de las dotaciones indígenas.

En tal sentido y a los efectos del presente estudio la dotación indígena es:

la adjudicación de tierras indivisas, aguas, bosques y otros bienes agrarios que efectúa el Estado, a través del Instituto Agrario Nacional y con intervención del Ministerio de Justicia, a un determinado grupo indígena, para que viva y trabaje en dichas tierras y encuentre en ellas los incentivos que le permita incorporarse a la vida nacional en el menor tiempo posible.

Como podemos observar, la dotación indígena es una dotación especial, que no se encuentra comprendida dentro del concepto general de propiedad condicionada al que se hiciera mención anteriormente. Es una adjudicación a título gratuito dentro del espíritu y objetivos de la Ley de Reforma Agraria, se configura en una auténtica dotación agraria diferente a las adjudicaciones condicionadas porque son diferentes los sujetos de ambas instituciones. Se dan dos circunstancias que hacen posible la dotación indígena, la primera, el hecho de que la Ley la mencione en forma muy general, lo cual permite darle un contenido doctrinario jurídico en función de la situación de las culturas indígenas y la segunda, el hecho de que la mayoría de los grupos indígenas han sido despojados de sus mejores tierras, lo que conlleva a obligar al Instituto Agrario Nacional a dotarles de tierras.

Tenemos entonces que la característica esencial de este tipo de dotación es que no se encuentra condicionada, y que más bien se pudiera decir, que se trata de una dotación que va a condicionar al Instituto Agrario Nacional y demás organismos públicos competentes, al cumplimiento de las funciones que comprendan la incorporación de los grupos indígenas a la vida nacional, la razón es sencilla, la

dotación a los grupos indígenas no puede implicar condición alguna porque se configura en el reconocimiento de un derecho elemental del sector más abandonado del país.

VI. TIPOS DE TIERRAS

I. *Tierras baldías*

Son aquellas que estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos que se complementa con el párrafo que a continuación establece: se consideran también como baldíos y la nación entra desde luego a poseerlos, los terrenos ejidos que han quedado abandonados por la extinción, comprobada oficialmente, del dominio que en ellos ejerce el Municipio. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 literal (a) las tierras baldías quedan expresamente afectadas a los fines de la reforma agraria.

La afectación determinada por la Ley constituye una clara y terminante prohibición de que las entidades públicas puedan adjudicar o arrendar tierras baldías en el campo, ya que están destinadas como se señaló anteriormente a los objetivos concretos que les señale el Instituto Agrario Nacional.

A su vez, por mandato expreso de los artículos 10 y 18 de la Ley de Reforma Agraria, los estados y demás entidades públicas han perdido el dominio que tenían sobre las tierras baldías rurales. Quedan destinadas a la reforma agraria, pudiendo el Instituto Agrario Nacional darlas en dotación a los campesinos desde el momento en que se formaliza la transferencia mediante decreto del Ejecutivo Nacional y su correspondiente inscripción en el Registro de Propiedad.

La Ley de Reforma Agraria, al declarar la afectación a sus finalidades de las tierras baldías, deroga tácitamente las disposiciones de la Ley de Tierras Baldías, que se refieren a enajenaciones, venta, arrendamiento, adjudicación gratuita de baldíos y procedimientos. Pero deja vigentes varios artículos, principalmente en los dos primeros capítulos que encierra conceptos fundamentales que no han sido objeto de una redefinición en la Ley de Reforma Agraria, ésta presupone tales conceptos, inclusive el de tierras baldías.

No obstante, por mandato expreso no han sido incorporadas al patrimonio del Instituto Agrario Nacional y mantienen su carácter de inalienables las tierras que a continuación se señalan:

- a) Las de los parques nacionales.²¹
- b) Las situadas en contorno de los manantiales o nacimientos de cualquier corriente de agua dentro de un radio de doscientos metros en proyección horizontal.²²
- c) Las ubicadas dentro de las zonas de trescientos metros de ancho, a ambos lados y paralelamente a las filas de las montañas y a los bordes inclinados de las mesetas.²³
- d) Las comprendidas en las zonas mínimas de cincuenta metros de ancho a ambas márgenes de los ríos navegables y de veinticinco para los recursos no navegables permanentes o intermitentes.²⁴
- e) Las que se encuentren dentro de las zonas de cincuenta metros de ancho en contorno a lagos y lagunas naturales, medidas desde sus márgenes cuando tengan el mayor volumen de agua.²⁵
- f) Las que se hallen dentro de las áreas de reservas forestales creadas por el Ejecutivo Nacional.²⁶
- g) Las situadas dentro de las zonas protectoras que fueren creadas por el Ejecutivo Nacional en las Cuencas Hidrográficas que lo ameriten por su ubicación o condiciones geográficas.²⁷
- h) Las ubicadas en las áreas necesarias para la formación de rompevientos declaradas zonas protectoras por el Ejecutivo Nacional.²⁸
- i) Las ubicadas en los sitios en que el Ejecutivo Nacional declare reservas, refugios y santuarios de la fauna silvestre.²⁹
- j) Las comprendidas en una faja de dos kilómetros y medio alrededor de las salinas.³⁰
- k) Las situadas a las orillas del mar hasta quinientos metros (Ley de Tierras y Ejidos).
- l) Los baldíos en las islas marítimas y fluviales de la República.³¹

21 Artículo 10 y ss. de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

22 Artículo 17, numeral 1, de la Ley Forestal.

23 Artículo 17, numeral 2, de la Ley Forestal.

24 Artículo 17, numeral 3, de la Ley Forestal.

25 Artículo 17, numeral 4, de la Ley Forestal, y 52 de su Reglamento.

26 Artículos 54, 56 y 57 de la Ley Forestal.

27 Artículo 18 de la Ley Forestal.

28 *Ibidem*.

29 Artículos 5, 7, 30, 31 y 32 de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre.

30 Artículo 13, numeral 2, de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

31 Artículo 13, numeral 4, de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

2. *Tierras baldías y jurisprudencia*

En cuanto a la prescripción adquisitiva de baldíos, materia ésta objeto de diversos conflictos, la Corte Suprema de Justicia mantiene un criterio reiterado, el cual es que la prescripción adquisitiva no procede tratándose de tierras baldías, sino en el caso excepcional de que la posesión por los causantes de quién los detente sea anterior al 10 de abril de 1848. A tal efecto, el artículo 1959 del Código Civil establece: "La prescripción no tiene efecto respecto de las cosas que no están en el comercio."

A su vez, los artículos 542 y 543 *ejusdem* establecen que las tierras baldías que estén en los estados pertenecen al dominio privado de éstos y que si bien, los bienes del dominio público no pueden enajenarse. Los del dominio privado de entes públicos sí pueden ser objetos de enajenación. No obstante, por el hecho de pertenecer un determinado bien al dominio privado de un ente público no conlleva que pueda, de derecho, afirmarse que "está en el comercio." El artículo 543 ya mencionado, es claro a que tal enajenación de bienes del dominio privado se deberá hacer de conformidad con las leyes que le conciernan.

En tal sentido, el artículo 7 del Código de Comercio permite que la nación y otros entes públicos ejecuten actos de comercio, sin ser comerciantes, pero quedando en tal caso sujetos a leyes mercantiles. Pero las operaciones que tienen por objeto tierras baldías no están sujetas ni a la ley civil ni a la ley mercantil, sino a la ley administrativa que las rige en sus diversos aspectos: forma, oportunidad, efectos, procedimientos, órganos, etcétera, toda vez que se ha llevado a cabo operación administrativa propia de la soberanía y de su ejercicio a través de la función administrativa del Estado.

El artículo 11 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos establece:

No podrán intentarse las acciones a que se refiere el artículo anterior contra los poseedores de tierras que por sí o por sus causantes hayan estado gozándolas con la cualidad de propietarios desde antes de la Ley de 10 de abril de 1848. En todos los casos el poseedor, aunque su posesión datare de fecha posterior a la de dicha Ley, puede alegar la prescripción que le favorezca, y no se ordenará la iniciación de ningún proceso de reivindicación cuando haya evidencia de que si se invocara la excepción de prescripción, ésta prosperaría.

Todo lo anterior queda establecido sin perjuicio de que el poseedor pueda acogerse a los beneficios que esta Ley acuerda a los ocupantes de tierras baldías, con tal de que la ocupación reúna las condiciones que se requieran para que surta tales beneficios.³²

En consecuencia, esta fecha (10 de abril de 1848) fijaba el límite máximo, en el cual no deben removerse los títulos por razones de seguridad jurídica y de crear un marco favorable a quien se presume poseyeron de buena fe tierras baldías, por una parte. Y por la otra, hay que considerar que los poseedores de baldíos desde tal fecha hasta que se dictó la reforma agraria tuvieron múltiples oportunidades de obtener un título legítimo de propiedad a tal efecto y si no lo hicieron transgredieron la Ley, y siendo difícil de creer que actuaron de buena fe.

El Estado tiene la obligación de rescatar todas aquellas tierras baldías que se encuentren indebidamente detentadas por terceros, lo cual puede hacerse por vía de interdicto o a través de la reivindicación. El Instituto Agrario Nacional, en cumplimiento a sus funciones, debe requerir a la Procuraduría General de la República el inicio perentorio de tales juicios.

Establecía en tal sentido la sentencia en cuestión que la nación en los juicios señalados anteriormente, se encontraba exenta de la prueba del derecho que le asiste en reivindicar las tierras presuntamente baldíos poseídos por particulares de conformidad con el ya mencionado artículo 1 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, en consecuencia, la persona particular que creía tener derecho legítimo sobre estas tierras debería aportar la prueba que fundamenta su derecho y la nación tenía por su parte, la presunción que tales tierras son baldías y por ello reivindicables en tanto y en cuanto el demandado no probare lo contrario.

Estos criterios sostenidos por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia fueron objeto de un análisis y de una revisión de fondo en ocasión al juicio de reivindicación seguido por la República en contra de los ciudadanos: Joffre Hubert Vallié Sarmiento y Elba Vallié Sarmiento de Laporta sobre un lote de terrenos baldíos ubicados en el Distrito Pedraza del Estado Barinas,³³ en esta sentencia se hace las siguientes consideraciones:

³² Artículo 11, de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936.

³³ Sala Político-Administrativa; magistrado ponente: Luis H. Farías Mata, 25 de febrero de 1986.

Considera la Corte que ninguna de las leyes atinentes a las tierras baldías dictadas antes de 1909 excluía expresamente la posibilidad de usucapir tales tierras, y que de conformidad con el artículo 1960 del Código Civil: "El Estado, por sus bienes patrimoniales, y todas las personas jurídicas están sujetos a la prescripción, como los particulares".

Hay que considerar a su vez, que las leyes dictadas sobre baldíos en 1882 y 1894 establecieron como única forma de adquisición de dichos inmuebles la adjudicación hecha por el Ejecutivo Nacional, pero ello no significa que los otros modos consagrados en el derecho común entre ellos: la usucapición, la accesión por aluvián y por avulsión, quedaran descartados, pues a este efecto, se requiere necesariamente de una disposición legislativa expresa, la cual no se encuentra en los citadas leyes.

La Ley de Tierras Baldías y Ejidos del 18 de abril de 1904 disponía que: "fuera de los especiales y precisos casos determinados en la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías sólo podrá adquirirse en virtud de la compra...".³⁴ En consecuencia, no estaba la figura de la usucapición incluida en los denominados "especiales y precisos casos" de adquisición que la propia ley determinaba, de donde entonces podría inferirse que tal figura quedó descartada por dicho texto legal. No obstante, hay que considerar, que como quiera que no fue expresa la exclusión, puede sostenerse que continuó siendo aplicable el citado principio general del Código Civil. Siendo valedera la opinión contraria, la exclusión implícita de la Ley de 1904 no pudo afectar a las usucapiones ya consumadas con arreglo a la legislación anterior, sino tan sólo a las que se hallaban en curso para entonces.

La Ley de Tierras Baldías y Ejidos del 13 de agosto de 1909 establecía: "la autoridad de la prescripción, como una causa legítima del dominio según el Código Civil".³⁵ Las leyes posteriores hasta la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos del 19 de agosto de 1936 han aceptado de modo expreso la eficacia de la usucapición con respecto a las tierras baldías.

Hace mención la sentencia en su análisis al criterio sostenido en la sentencia anterior, cual era que los baldíos inalienables se convirtieron, por tanto en inusucapibles, ya que se hacía imposible ejercer sobre ellos la posesión legítima, tal conclusión considera en esta

34 Artículo 28 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1904.

35 Artículo 8 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1909.

oportunidad la Corte que se deriva de la falsa premisa de que ocupación lícita es sinónima de posesión legítima, cuando se trata de dos institutos distintos, con efectos diferentes, señala la Sala que ocupante es quién: "en su propio nombre detiene tierras baldías sin título de adjudicación"³⁶ o, como con muy parecidos términos lo define la Ley vigente: "Es ocupante el que en su propio nombre detenta tierras baldías sin título de venta, de adjudicación gratuita o de arrendamiento,"³⁷ poseedor legítimo es quien por sí mismo o por medio de otra persona tiene una cosa en forma continua, ininterrumpida, pacífica, pública no equívoca y con intención de tener la cosa como suya propia.³⁸ El ocupante se identifica entonces con una especie de poseedor: el directo, o sea el que por sí mismo ejerce la posesión, pero necesariamente con el poseedor legítimo, porque a su posesión pueden faltarle los atributos exigidos en el artículo 772 del Código Civil, indispensables para que haya posesión legítima, aunque pueden estar presentes, y en tal caso el ocupante será además poseedor legítimo, ya que no se trata de categorías excluyentes. Por otra parte, la "licitud" de la ocupación alude solamente al tipo específico de inmuebles sobre las cuales puede recaer: los baldíos enajenables; en tanto que la "legitimidad" de la posesión tiene que ver solamente con las características propias de la posesión misma.

En cuanto al criterio mantenido que los baldíos, aún los inalienables, se encuentran fuera del comercio porque su enajenación va a estar regulada por normas de derecho público, administrativo, la Corte deja claro este punto toda vez que siendo los baldíos inalienables susceptibles de adjudicación en propiedad a los particulares (más aún a eso están destinados por la ley), resulta desde todo punto de vista inadmisibles su inclusión en la categoría de los bienes fuera del comercio. La inalienabilidad comporta únicamente que el bien o derecho afectado por ella no puede ser objeto de transferencia voluntaria de un patrimonio a otro, mientras que la intransferibilidad implica la ineptitud para ser objeto de cualquier negocio jurídico y no sólo de transferencia dominial. Cabe apuntar, por otra parte, que la usucapción no es jamás el resultado de una transferencia o negocio, sino de un hecho (la posesión) continuado en el tiempo, la usucapción se configura entonces en un modo originario de adquisición de la pro-

³⁶ Artículo 51 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1919.

³⁷ Artículo 144 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936.

³⁸ Artículos 771 y 772 del vigente Código Civil, equivalente a los artículos 760 y 761 del de 1916.

piedad, en tanto que las enajenaciones siempre constituyen un modo derivativo de adquisición.

La Corte en esta sentencia deja sentado que las "cosas que no están en el comercio" son las que no pueden ser objeto de negocios patrimoniales jurídico-privados; los bienes que están en el comercio y pueden ser adquiridos por usucapión, por el contrario, son entonces total o parcialmente susceptibles de ese tipo de negociaciones, independientemente de que los mismos se rijan por el Código de Comercio o por normas de derecho civil o administrativo, y no comparte el criterio de la Sentencia de 1966 que señala que las "cosas que no están en el comercio" de conformidad con el Artículo 1959 del Código Civil los bienes cuya negociación no puede ser objeto de actos mercantiles sometidos a la legislación especial aplicable a tales actos, y por ende, presupone asimismo que sólo están en el comercio, y en consecuencia usucapibles los bienes que puedan negociarse mediante actos mercantiles objetivos.

En cuanto a la supuesta presunción legal de que todos los inmuebles comprendidos en el territorio nacional son baldíos, de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos y en consecuencia, el demandado es quien debe desvirtuar la presunción demostrada que es propietario. La Corte mantiene lo siguiente: Del texto del aludido artículo y su aparente colisión con el artículo 19, numeral 2 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional no se desprende que la intención del legislador haya sido la de establecer tal presunción, puesto que tal palabra no es utilizada. La disposición en cuestión no presume baldíos las tierras a las que se refiere, sino que le atribuye con carácter de certeza y no de mera presunción, la condición de baldíos: los inmuebles que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma no se presumen baldíos, sino que los son, lo que ocurre es que dicho supuesto exige no sólo que los terrenos se encuentren en el territorio nacional, sino además que no pertenezcan a persona determinada.

Si se admitiera que existe una presunción, habría que aceptar también que es una presunción absoluta o "*iuris et de iure*" (presunción de veracidad o certeza que no admite prueba en contrario), ya que el comentado artículo que supuestamente la establece, no deja salvo la prueba en contrario, esta circunstancia obligaría a aplicar la primera parte del artículo 1398 del Código Civil: "No se admite ninguna prueba en contra de la presunción legal, cuando fundada en esta presunción, la Ley anula ciertos actos o niega acción en justicia, a menos que haya reservado la prueba en contrario". Tenemos en-

tonces, que el demandado en un caso de reivindicación por la República bajo el alegato de baldíos las tierras que ocupa, ni siquiera puede demostrar que tales tierras le pertenecen, y por consiguiente estaría condenado a perder el juicio. De lo antes expuesto, se deduce que se trata de un hecho negativo e indeterminado, cuya prueba prácticamente es imposible, por su extrema dificultad y por lo tanto no le puede ser exigida a parte alguna.

En los casos de reivindicación, es a la parte demandada quien pretende demostrar tener título de propiedad sobre el inmueble cuya reivindicación se pretende, o al menos que es quien mejor título ostenta, puesto que es el poseedor. La actuación procesal entonces de la República debe dirigirse siempre a demostrar la inidoneidad de tal título, mediante el aporte de la prueba de la invalidez o la ineficacia de los actos o la ausencia de los hechos en que pretende sustentarse, así el poseedor se dice propietario por obra de una cadena de transferencias, por una parte, y, por la otra, la República demostrar que la misma está viciada o se refiere a otro inmueble.

Ahora bien, si el título invocado por el demandado es la usucapción, la demandante alegrará y tratará de probar que ésta no se consumó por faltar alguno de los requisitos necesarios para ello. En el caso que la República logre desvirtuar el título alegado por el demandado surgirá entonces a favor de aquella una presunción simple de las contempladas en el artículo 1399 del Código Civil de que el inmueble litigioso no está atribuido en propiedad a persona determinada alguna, puesto que ha quedado demostrado que la única fundamentalmente alegada no lo tenía en realidad y, en consecuencia, que es baldío por mandato expreso del ya citado artículo 1 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Por lo antes expuesto y de conformidad con nuestra práctica judicial, se descarta por completo la presunción legal anteriormente aceptada por la Jurisprudencia.

Por otra parte, hay que considerar la distinción que hace la Corte entre los conceptos de inalienabilidad e imprescriptibilidad, a tal efecto la Constitución Nacional establece: "Los ejidos son inalienables e imprescriptibles..." (artículo 32, Constitución Nacional) en tal sentido, señala la Corte que se distingue un concepto de otro y que dicho artículo les da alcance distintos, toda vez que la inalienabilidad de los ejidos es limitada y pueden enajenarse para construcciones y con fines de reforma agraria, su inusucapibilidad es plena. A su vez, el artículo 136 numeral 10 de la Carta Magna declara la inalienabilidad de los baldíos insulares, y en su exclusión de una posible transferencia de la propiedad de los terrenos hace evocar la noción del

negocio dispositivo que podría producirla si la prohibición no existiera, de las palabras propias del constituyente se deduce que no se pensaba en prohibir la usucapión, además de la enajenación de los terrenos. Continúa diciendo la sentencia que:

El Código Civil es más claro aún: una es la norma que establece, la alienabilidad de los bienes de dominio público por contraposición a la alienabilidad de los de dominio privado (artículo 543 Código Civil), y otras son las normas de las cuales se desprende la inusucapibilidad de los bienes de dominio público (artículos 778 y 1959, Código Civil) y la susceptibilidad de usucapión de los bienes de propiedad privada del Estado (artículo 1960).

Por su parte la Ley de Tierras Baldías y Ejidos contiene diversas disposiciones en las cuales se reconoce la aptitud de los terrenos baldíos como objetos posibles de usucapión (artículos 6, párrafo final, y 11; y artículos 152 y 157, en su referencia precisa a la posesión *ad usucapionem*), y otras disposiciones se refieren a la inalienabilidad de ciertos baldíos (artículos 13, 14 y 15), sin establecer ninguna correlación entre ella y la no susceptibilidad de usucapión, como tampoco lo hace la Ley de Reforma Agraria al establecer una inalienabilidad relativa de las tierras de las entidades públicas afectadas a esa reforma (artículo 15).

Cita la Corte la tesis acogida por Venturini la cual es:

El problema de la prescripción de baldíos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Reforma Agraria, tiene un carácter definitivo, no puede haber prescripción, aún cuando se trate de baldíos susceptibles de ocupación, pues en virtud de la nueva Ley han quedado afectados al proceso agroreformista, los baldíos aptos para la explotación económica y tal afectación envuelve una inalienabilidad, que si bien es relativa respecto al poder estatal de disponer previa autorización, es absoluta en cuanto a los actos de terceros tendentes a disminuir el patrimonio inmobiliario de los órganos de la reforma... Sólo es posible por tanto, y con atinencia a las reglas estudiadas, una prescripción de baldíos cuando las tierras hayan sido desafectadas.

La Corte sostiene por su parte que como puede observarse, la idea fundamental de esta opinión consiste en considerar la afectación de los baldíos señalados a los fines de la reforma agraria comporta una inalienabilidad de tales bienes, la cual, aunque relativa respecto del Estado, sería absoluta respecto de terceros poseedores; con esto se tiene, al parecer, a la aseverada imposibilidad de usucapir la pro-

piedad de los baldíos a los cuales se refiere dicha opinión, como identificada con una llamada inalienabilidad absoluta de los mismos, o acaso como derivada de ésta; en ello creemos ver una reiteración de la tendencia que confunde el concepto de enajenación con el de usucapición y en consecuencia, el de inalienabilidad con el de inusucapibilidad, pero como se señaló anteriormente "usucapir no es una forma de enajenar, y de una norma que establece una simple prohibición de enajenar, no se puede, en derecho, deducir una exclusión de la posibilidad de usucapir."

La Corte cita al autor Lagrange el cual sostiene que ante la falta de una correlación entre los conceptos jurídicos de inalienabilidad e inusucapibilidad, debe tenerse presente la existencia de dos ámbitos jurídicos no antagónicos pero bien diferenciados entre sí, en razón de los intereses a los cuales cada uno corresponde, a saber: el ámbito de los bienes de dominio público del Estado (entendido este término en su sentido amplio) y el de los bienes patrimoniales, o de dominio o propiedad privada del Estado mismo o de otras personas.

En cuanto a lo que se refiere a los bienes de dominio público, su inalienabilidad se encuentra establecida en el artículo 543 Código Civil, en el cual no se hace ni la más leve mención de la no susceptibilidad de usucapición de tales bienes, la cual se deriva en otras disposiciones legales tales como las consagradas en los artículos 778 y 1959 del mencionado Código Civil en forma directa y el artículo 1960 del mismo Código en forma indirecta.

En lo que respecta a los bienes patrimoniales, la alienabilidad constituye una regla que sólo soporta excepciones expresamente declaradas por la ley o dictadas con base en ésta,³⁹ la inusucapibilidad referida a los bienes de propiedad privada, es también una condición mala: la regla, respecto de ellos, es la susceptibilidad de usucapición⁴⁰ basada en la necesidad de dar certeza a las relaciones jurídicas, al suprimir la discordancia entre situaciones posesorias y titularidades y preferir el poseedor diligente al titular descuidado.

La Corte también cita el criterio de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Cría en lo que se refiere a los conceptos de inalienabilidad e imprescriptibilidad, entendiendo como bienes inalienables a "aquellos cuyo dominio no puede ser voluntariamente transferido por su dueño" y por bienes imprescriptibles "los bienes

39 Artículos 543, segunda parte, y 544 del Código Civil de 1982.

40 Artículo 1960 del Código Civil de 1986.

que no pueden ser adquiridos por usucapión, es decir, por ejercer sobre ellos la posesión legítima durante el lapso que la Ley declara suficiente”, son dos categorías diferenciables, y sin bien es cierto que las cosas pertenecientes a la primera suelen corresponder también con la segunda, no es siempre, ni necesariamente así, pues nada se opone a que existan bienes inalienables pero prescriptibles.

La alienabilidad y la usucapibilidad constituyen la regla, en tanto que las características opuestas son excepcionales y en consecuencia se presentan por disposición expresa de la ley. Esto último es cierto en cuanto a la posibilidad de adquirir baldíos por usucapión, por cuanto tales bienes son del dominio privado de la República y en aplicación a lo establecido en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional “La propiedad y derechos reales sobre los bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción” o del dominio privado de los estados, en cuyo caso queden sometidos a la misma norma, aunque en forma mediata. Por imperio del artículo 21 de la misma Ley: “Los bienes pertenecientes a los estados y que administra el poder nacional conforme a la Constitución Nacional, se entienden sometidos al mismo régimen que los bienes nacionales”. Este principio es a su vez reafirmado por el mencionado artículo 1960 del Código Civil.

En consecuencia a todo lo anteriormente expuesto, la Corte comparte tal doctrina tanto nacional como extranjera y deja sentada jurisprudencia sobre esta materia cambiando por completo el criterio mantenido durante veinte años con esta sentencia de fecha 25 de febrero de 1986.

3. *Tierras del dominio privado de la nación*

Están conformadas por las tierras poseídas por la Nación, a título de propiedad privada, bien sea por compra, expropiación, donación, etcétera. La afectación general de estas tierras se concreta en cada caso por decreto mediante el cual el Ejecutivo Nacional las transfiere al Instituto Agrario Nacional (IAN).

4. *Tierras de institutos autónomos*

La afectación general de estas tierras se concreta en cada caso con un convenio mediante el cual se transfiere al Instituto Agrario Nacional las tierras de conformidad con los artículos 10 y 18 de la Ley de Reforma Agraria.

5. *Tierras que pasan al patrimonio nacional como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública*

En este sentido, lo único que hay que agregar que tales bienes pasarán a ser propiedad de la nación por el sólo hecho de la sentencia definitivamente firme.

6. *Tierras pertenecientes a los estados y a sus establecimientos públicos*

La afectación general de estas tierras se concreta en convenios mediante el cual el Ejecutivo Nacional y los estados efectúan la transferencia al Instituto Agrario Nacional (IAN).

7. *Tierras de las municipalidades y sus establecimientos públicos*

La afectación general de estas tierras se concreta igualmente que las anteriores, en convenios mediante el cual el Ejecutivo Nacional y los municipios efectúan la transferencia al Instituto Agrario Nacional (IAN).

No obstante, aquí hay que hacer una referencia especial en cuanto a los ejidos, la Constitución Nacional determina que:

Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse para construcciones con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos.⁴¹

Ahora bien, lo de "los ejidos que determine la ley" está contemplada en la Ley de Reforma Agraria:

Salvo las superficies que se reserven para el ensanche urbano e industrial de las poblaciones, las exceptuadas en el artículo 14, y las destinadas al común aprovechamiento de los habitantes de la cabecera del Municipio, los terrenos restantes de los ejidos quedan afectados a la reforma agraria y a este efecto, el Ejecutivo Nacional concertará con las municipalidades los convenios que se estimen adecuados.⁴²

41 Artículo 32 de la Constitución Nacional.

42 Artículo 12 de la Ley de Reforma Agraria de 1960.

8. *Tierras del dominio privado*

Se encuentran destinados al fondo del Instituto Agrario Nacional (IAN) las tierras que no cumplen la función social. Ahora bien, hay que considerar en esta disposición, las que cumpliendo tal función se encuentren ubicadas en las áreas que el Instituto Agrario Nacional (IAN) aplique un plan de organización agraria y la existencia de fundos particulares resulte un obstáculo para la buena realización del plan y a su vez, las que también cumplen con la función social y se encuentren situadas en lugares donde habiéndose ya utilizado en las dotaciones todas las tierras públicas y privadas afectadas hubiere un problema grave de falta de tierras para nuevas dotaciones.

9. *Las tierras que no cumplen función social*

De conformidad con el artículo 22 de la Ley de Reforma Agraria,

la falta de cumplimiento por parte de los propietarios privados de cualquiera de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, constituye motivo suficiente para la afectación de las tierras a la reforma agraria y, en consecuencia, no quedarán amparadas por la causal de inexpropiabilidad establecida en el artículo 26 de la presente Ley.

Este artículo, a su vez, dispone que son inexpropiables para los fines de la Reforma Agraria los predios rústicos que cumplen con su función social, salvo las excepciones expresamente establecidas en la Ley.

La expropiación debe recaer, de acuerdo con el artículo 24 de la referida Ley sobre las tierras económicamente explotables del fundo de acuerdo con el informe técnico pertinente. En este sentido, hay que considerar los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Reforma Agraria referentes a los fundos inexpropiables, extensiones de reservas y propiedad de varios fundos expropiables respectivamente.

10. *Las tierras que cumpliendo la función social se encuentran comprendidas en las áreas en las cuales el Instituto Agrario Nacional (IAN) planifique una organización agraria y la existencia de tales fundos obstaculicen esa organización en el orden económico o técnico*

De conformidad con el artículo 33 de la Ley de Reforma Agraria en su primera parte:

Cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos, constituya un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan, procederá por excepción, la expropiación total o parcial de ellos, aún cuando correspondan a cualquiera de las clasificaciones indicadas en los artículos 26 y 29 de este capítulo...

Este artículo establece además que el Instituto Agrario Nacional (IAN) deberá comprobar en el juicio respectivo los extremos del presente artículo. En tal sentido, el Instituto Agrario Nacional (IAN) es el órgano del estado encargado de resolver los problemas económicos y sociales que confrontan la población rural venezolana, en cumplimiento de tal función debe apreciar la magnitud de tales problemas, preparar los programas, planes para resolverlos y seleccionar entre los medios disponibles los que sean más adecuados para tal fin, constituye por mandato expreso atribución privativa del Instituto Agrario Nacional (IAN) aprobar la necesidad del plan.

11. *Tierras que cumpliendo la función social se encuentran ubicadas en lugares donde ya están dadas en dotación todas las tierras públicas y privadas afectadas, y hubiere problema grave de falta de tierra para nuevas dotaciones*

En este sentido hay que considerar lo establecido en el último aparte del artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria: "También procederá la expropiación sobre otras tierras, cuando ya agotadas las posibilidades anteriores, no quedare otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad, rigiendo en tal caso lo dispuesto en el artículo 33 de la presente Ley". En consecuencia, agotadas las dotaciones de las tierras públicas y de las privadas que no cumplan función social, se planteara en un lugar un problema grave de falta de tierras, serán expropiados en forma parcial o total los fundos que cumplan con la función social.

Una vez concluida la clasificación de las tierras que conforman el fondo de tierras del Instituto Agrario Nacional (IAN) a los fines de la reforma agraria, tenemos que considerar que tal fondo va a estar conformado igualmente por las aguas del territorio nacional, que sean necesarias para los cultivos, la explotación pecuaria, los usos domésticos y la actividad agroindustrial de los campesinos beneficiados con las dotaciones.

A tal efecto el artículo 42 de la Ley de Reforma Agraria establece: "Las aguas del dominio público quedan afectadas a la realización de la reforma agraria, así como también las de propiedad privada que excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los terrenos de que las mismas sean parte integrante."

A su vez, el artículo 44 de la misma Ley consagra las aguas que no pasan a formar parte del fondo de aguas del Instituto Agrario Nacional (IAN) a saber:

Son inafectables:

1. Las aguas necesarias para el abastecimiento de poblaciones y otros servicios públicos.
2. Las aguas utilizadas en obras de regadío construidas por particulares, o las aprovechadas en los fundos racionalmente cultivados y las suficientes para la adecuada explotación de las reservas de tierras establecidas conforme a esta Ley.
3. Las aguas utilizadas con fines industriales.
4. Las aguas que sirvan a las pequeñas y medianas explotaciones, estaciones experimentales y granjas modelos.
5. Además las que cumplan otra función necesaria en servicio de la colectividad, a juicio del Ejecutivo Nacional.

En consecuencia, están afectadas a la reforma agraria todas las aguas, bien del dominio público así como del dominio privado que excedan de los volúmenes requeridos para la racional explotación de las tierras donde se encuentren o corran tales aguas.

Seguidamente de las aguas afectadas a los fines de la reforma agraria encontramos los bosques, a tal fin el Instituto Agrario Nacional (IAN) debe presentar junto con la solicitud los programas relativos a la explotación de dichos bosques al Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), por su parte órgano encargado de velar por la conservación de los recursos naturales renovables, entre los cuales estarían los bosques, que por su naturaleza no pueden ser objeto de afectación general, en este sentido el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) debe señalar expresamente en forma concreta, en el terreno de las áreas boscosas, cuáles pueden ser deforestadas, las que deben ser mantenidas y cuáles pueden ser explotadas de diferentes maneras.

Sin embargo, existe una limitación legal en cuanto a esta administración, la cual se funda en el hecho de que se encuentren afectadas a la reforma agraria zonas cuyos bosques no pueden por ello ser concedidos sino a beneficiarios de la reforma agraria, toda vez

que los mismos constituyen parte accesoria de las tierras comprendidas en esas zonas, aunado a que las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria son de carácter público y por ello sus derechos irrenunciables y se aplica con preferencia a cualquier otra Ley.⁴³

Por último, tenemos que de forma general se encuentran afectadas a la reforma agraria todas las construcciones e instalaciones, lo mismo que los cultivos permanentes y demás mejoras que fueren necesarias para la explotación del fundo afectado.⁴⁴ En consecuencia, la afectabilidad de tales bienes nace de una declaración expresa del Instituto Agrario Nacional (IAN) al iniciar el procedimiento para adquirir o expropiar un fundo, si embargo, hay que considerar que el dueño de un fundo explotado tiene el derecho de conservar la maquinaria agrícola necesaria y el ganado que pueda mantener en las reservas que le sean reconocidas de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la mencionada Ley.

VII. TÍTULOS OTORGADOS POR EL IAN

El Instituto Agrario Nacional (IAN) órgano encargado de llevar a cabo los objetivos de la reforma agraria, en ejercicio de sus funciones otorga a los beneficiarios de la reforma agraria, diversos títulos a saber: título de uso goce y disfrute, título provisional y título definitivo.

1. *Título de uso, goce y disfrute*

En cuanto al título de uso, goce y disfrute, este tipo de documento no requiere de formalidad alguna, es decir, no se requiere de la autenticación del documento ante el notario público, menos aún, ante la Oficina Subalterna de Registro respectiva.

A criterio de la División de Gerencia de Tierras del Instituto Agrario Nacional (IAN), con este documento el campesino legaliza su situación de hecho ante el Instituto, y le da incluso la posibilidad al beneficiario de solicitar créditos ante las entidades financieras a los fines de desarrollar actividades agrícolas y pecuarias.

⁴³ Artículo 200 en concordancia con el artículo 208 de la Ley de Reforma Agraria de 1960.

⁴⁴ De conformidad con lo establecido en los artículos 25, parágrafos 2, 33, 39, y 40, todos de la Ley de Reforma Agraria de 1960.

Este título es elaborado en la mencionada División de Gerencia de Tierras del Instituto Agrario Nacional (IAN), y ésta, a su vez, lleva un registro de tales documentos, conformado por la asignación del número de documento, número con que es agregado al Cuaderno de Comprobantes correspondiente, trimestre y año; tenemos que hacer la salvedad de que este registro es un registro interno llevado para los efectos del Instituto Agrario Nacional (IAN) como mecanismo de control en cuanto a los títulos otorgados.

Este título debe ser autorizado por el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC). El procedimiento, en la práctica, para otorgarlo es aproximadamente de seis meses; para el momento de la presente investigación este tipo de título no se estaba otorgando, se encontraba suspendido por orden del directorio del Instituto Agrario Nacional (IAN).

2. *Título provisional*

Este título es elaborado igualmente que el anterior por la División de Gerencia de Tierras del Instituto Agrario Nacional (IAN). Se otorga cuando se ha adjudicado una parcela y se va a dotar por primera vez. Después de un año el Instituto Agrario Nacional (IAN) otorga el título definitivo, vale decir en este tipo de documento, lo señalado anteriormente en cuanto al registro llevado por la División de Gerencia de Tierras del Instituto, como mecanismo de control de los títulos.

El título provisional no requiere al igual que el anterior, la protocolización ante la Oficina Subalterna de Registro respectiva, sin embargo existe una excepción, en caso de constitución de prenda agraria, tanto los títulos de uso, goce y disfrute, como los provisionales se protocolizan.

El Instituto Agrario Nacional (IAN), una vez otorgado el título provisional, tiene el lapso de un año para realizar el estudio físico sobre la parcela en cuestión, y consiguientemente otorga el título definitivo, el cual debe ser protocolizado ante la Oficina Subalterna respectiva.

3. *Título definitivo*

Este título es elaborado en la Consultoría Jurídica del Instituto Agrario Nacional (IAN) y a diferencia de los anteriores requiere su

protocolización ante la Oficina Subalterna de Registro respectiva. A su vez, se dividen en: título definitivo gratuito y título definitivo oneroso, el primero se otorga si la condición económica del beneficiario lo exige.

El título definitivo, en la práctica requiere siempre de la autenticación ante el notario, esto con una doble finalidad, la primera, en relación a la firma del presidente del Instituto Agrario Nacional (IAN), la segunda, como mecanismo de control, toda vez, que al momento de la autenticación del documento (en caso de ser título definitivo oneroso) el beneficiario está obligado a firmar en la Unidad de Cobranzas del Instituto Agrario Nacional (IAN) veinte cuotas anuales, cuyo monto será establecido por el Instituto de conformidad con lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley de Reforma Agraria. Cuando el Instituto Agrario Nacional (IAN) otorga este tipo de título, se abre un expediente y se le asigna un terminal de conformidad a la cédula de identidad del beneficiario.

En la práctica, el Instituto Agrario Nacional (IAN) no tiene la posibilidad de saber si los beneficiarios una vez otorgado el título definitivo, lo inscribe ante la Oficina Subalterna de Registro respectiva, toda vez que transcurre mucho tiempo para llegar a la fase de la liberación, que es el momento de cancelar la última cuota, se requiere por tanto de un asiento registral previo, para estampar la nota respectiva de cancelación, ello conlleva a que el Instituto Agrario Nacional (IAN) otorgue diversos títulos sobre una misma parcela (son los casos más frecuentes en los tribunales).

Del trabajo de campo realizado, se pudo constatar que los beneficiarios no realizan la protocolización ante la Oficina Subalterna de Registro, entre otras razones, por desconocimiento, por la falta de estímulo a hacerlo por parte del Instituto Agrario Nacional (IAN) y en otros casos por la falsa creencia de que tal trámite genera una obligación pecuniaria (cancelación de impuestos). A su vez, conseguimos que existen: título definitivo (bien gratuito u oneroso) sin revocatoria o con revocatoria, este último es procedente de una revocación al anterior beneficiario por el incumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley de Reforma Agraria y título definitivo individual y título definitivo colectivo (gratuito u oneroso).

En términos generales, del análisis del contenido de los títulos otorgados por el Instituto Agrario Nacional (IAN) señalados anteriormente, podemos observar que en la primera parte del documento se identifica al órgano otorgante, Instituto Agrario Nacional (IAN) representado por su presidente, de conformidad con lo establecido

en el artículo 165 ordinal segundo de la Ley de Reforma Agraria referente a la representación (en todos los documentos) y en concordancia con el ordinal quinto del mismo artículo, referente a la ejecución de las decisiones del Directorio (no siempre en todos los documentos). Se señala el número de sesión, el número de resolución y la fecha. Igualmente se señala, en el caso que se requiere de la autorización del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) el número de oficio y la fecha. Se hace la identificación completa del beneficiario para luego señalar si es cesión (en caso de uso, goce y disfrute) o si es un título provisional o título definitivo, según sea el caso. Se identifica la parcela (superficie y linderos).

En el caso de ser un título de uso, goce y disfrute o un título provisional, no se hace referencia a título anterior, por el contrario, en el caso de un título definitivo, se hace referencia al título anterior y se señala los datos registrales. En caso de revocatoria, se hace expresa mención sobre este particular y en caso de título oneroso, se fija un precio de la parcela a los efectos de la Ley de Registro Público.

Se hace mención expresamente a una serie de prohibiciones, tales como: que no se puede ceder, arrendar, traspasar ninguno de los derechos que por tal documento se le otorgan, y se señala que la operación que se realice en contravención a tal disposición es nula. No obstante, se hace expresa mención igualmente, que el beneficiario puede traspasar con autorización previa y escrita del Instituto Agrario Nacional (IAN) las mejoras o bienechurías realizadas, pero éste a su vez, tiene derecho preferente de compra, debiendo ejercer tal derecho dentro de los sesenta días laborables siguientes a la notificación hecha por el beneficiario al presidente del Instituto. En este sentido, hay que considerar que el artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria dice: "... la cual deberá darse en un plazo no mayor de sesenta días a partir de su notificación." En consecuencia, no dice el artículo en referencia sesenta días laborables, esto ha sido criterio del Instituto Agrario Nacional (IAN) a los fines de la redacción de los documentos, pues pudiera pensarse que los sesenta días son continuos y no laborables.

En los casos del título de uso, goce y disfrute y título provisional, se hace expresa mención que el Instituto Agrario Nacional (IAN) se reserva el derecho a seguir realizando estudios a los fines de determinar forma, superficie y linderos de la parcela, en cuestión de un plazo de un año (en el caso del título provisional). En el caso de que el título sea oneroso, se señala expresamente el precio y cuotas

anuales, cuyos montos son fijados por el Instituto de conformidad con los artículos 65 y 66 de la Ley de Reforma Agraria, las cuales son aceptadas por el adjudicatario.

El Instituto Agrario Nacional (IAN) se reserva expresamente en todos los títulos que otorga, la extinción o revocatoria de la adjudicación por las causales establecidas en el artículo 83 y 84 de la mencionada Ley en concordancia con el artículo 95 de su Reglamento. El Instituto autoriza expresamente, con el otorgamiento del título la constitución de garantías prendarias a las entidades financieras públicas o privadas a los fines de desarrollar actividades agrícolas y pecuarias de conformidad con el artículo 114 de la Ley de Reforma Agraria en concordancia con el artículo 18 de su Reglamento.

Se establece una cláusula expresa de adhesión para los acreedores del adjudicatario, en caso de ejecución de sus acreencias, el Instituto Agrario Nacional (IAN) tendrá el derecho de preferencia para adquirir las mejoras y bienechurías existentes, lo cual obliga al acreedor a notificar con treinta días de anticipación al presidente del Instituto Agrario Nacional (IAN), que con la aprobación del directorio dentro de los treinta días siguientes comunicará, a los acreedores su decisión de ejercer o no el derecho de preferencia en cuestión, subrogándose en los derechos y acciones de los acreedores.

En el caso de producirse el remate judicial y el Instituto Agrario Nacional (IAN) no haya ejercido su derecho de preferencia de compra, no conlleva esto a la renuncia de su obligación legal de adjudicar nuevamente la parcela a un beneficiario de la reforma agraria. En todos los títulos se hace expresa reserva en lo atinente a la explotación de los minerales previstos en el artículo 7 de la Ley de Minas, igualmente así como la explotación y aprovechamiento de los recursos forestales.

En los casos del título de uso, goce y disfrute y del título provisional, el documento concluye con la declaración de aceptación del adjudicatario. Hay seguidamente una nota del Instituto Agrario Nacional (IAN) donde se señala el número de documento, el número con que quedó agregado al cuaderno de comprobantes, trimestre y fecha (registro llevado por el Instituto Agrario Nacional).

Por último, en cuanto al título definitivo, se hace expresa mención de conformidad con el artículo 72 de la Ley de Reforma Agraria, en lo atinente a la exención del impuesto con motivo de la adjudicación de parcela y demás operaciones que para tal fin se realicen, en consecuencia, el registrador se servirá protocolizar "gratuitamente" el documento. Se establece seguidamente la aplicación de las dispo-

siciones de la Ley de Reforma Agraria así como de las demás leyes especiales y se establece el domicilio especial. Por último, se concluye con la declaración de la aceptación del adjudicatario en los términos establecidos y contenidos en el documento.

Steven E. HENDRIX
Beatriz PÉREZ PERAZZO
Fany PAREDES