

LIBRO-HOMENAJE
A LA MEMORIA
DE
LORENZO HERRERA MENDOZA

I

LIBRO - HOMENAJE

A LA MEMORIA

DE

LORENZO HERRERA MENDOZA

TOMAS POLANCO A.

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela
y de la Universidad Católica Andrés Bello*

**ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD
EN LA REFORMA AGRARIA VENEZOLANA**

DOCUMENTOS Y LEYES UTILIZADOS

- Informe de la subcomisión legal de la Comisión de Reforma Agraria.* Dos tomos. Caracas, 1959. Publicado por el Ministerio de Agricultura y Cría.
- La Ley de Reforma Agraria en las Cámaras Legislativas.* (Debates parlamentarios). Dos tomos. Caracas, 1961. Publicado por la Oficina de Publicaciones y Prensa del Congreso.
- Reforma Agraria.* Caracas, 1966. Publicado por la Comisión para Reglamentar la Ley de Reforma Agraria. Contiene la jurisprudencia y la doctrina administrativa sobre reforma agraria.
- Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Agraria y Ley de Reforma Agraria. Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas, 1961. (Nº 1, Colección de Estudios Agrarios).
- Ley de Reforma Agraria de 5 de marzo de 1960. *Gaceta Oficial*, Nº 610, extraordinario, de 5 de marzo de 1960.
- Reglamento de la Ley de Reforma Agraria. *Gaceta Oficial*, Nº 1.089, extraordinario, de 2 de marzo de 1967.
- Ley Agraria de 13 de setiembre de 1945. En *Compilación Legislativa de Venezuela*. Anuario 1945, p. 1.140.
- Ley Agraria de 18 de octubre de 1948. En *Compilación Legislativa de Venezuela*. Anuario 1948-1949, p. 505, año 48.
- Estatuto Agrario de 28 de junio de 1949. En *Compilación Legislativa de Venezuela*. Anuario 1948-1949, p. 351, año 1949.

PRESENTACION

El presente trabajo ha sido preparado para que sea parte del homenaje universitario al doctor Lorenzo Herrera Mendoza.

Al decidir su redacción tomé en cuenta que al venerable Maestro le hubiera resultado agradable contemplar, en el homenaje que la Universidad le rinde, no sólo el análisis de las instituciones jurídicas ya tradicionales, sino también la presentación de las nuevas formas que va adoptando el derecho para favorecer el desarrollo de la República, a la que él dedicó con nobleza largas etapas de su vida.

Se trata aquí de presentar, en forma esquemática, las consideraciones que parecen más importantes sobre la transformación operada en la propiedad agraria por causa de la realización de la reforma agraria, de acuerdo a las normas vigentes de la ley del 5 de marzo de 1960, sin olvidar la influencia de las otras normas legislativas que han tomado parte en ese proceso.

He preferido hacer referencia exclusiva sólo a las más importantes interpretaciones jurisprudenciales habidas hasta el presente y a los criterios sustentados por los organismos administrativos relacionados con la reforma agraria, principalmente el Ministerio de Agricultura y Cría y el Instituto Agrario Nacional. Por tal razón, el trabajo no tiene alusiones a los interesantes estudios que distinguidos juristas (entre otros, los doctores Víctor Giménez Landínez, Miguel Angel Hernández Ocando, Alí Venturini y José Román Duque Corredor) han realizado sobre diversos aspectos jurídicos de la reforma agraria.

INTRODUCCION

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Se ha considerado, en forma universal, que el desarrollo económico y social armónico e integral de un país de los llamados "subdesarrollados", requiere, en forma esencial, realizar la "reforma agraria".

Ello implica, necesariamente, precisar el sentido de tal expresión para cada caso, ya que sus circunstancias peculiares hacen que la problemática de uno sea completamente distinta de la de otros.

Respecto a Venezuela, se estima, fácilmente, que hay tres elementos graves que constituyen la base misma de la cuestión planteada:

A) La existencia de una parte importante de la población nacional clasificable como población rural, que, si bien en los últimos años ha disminuido en su importancia porcentual respecto a la población total de la República, no ha dejado de estar afectada por graves problemas de carácter cultural (analfabetismo), de carácter social (enfermedades, falta de atención sanitaria, etc.) y de carácter económico (bajísimos ingresos).

B) La concentración de la tierra productiva en muy pocas manos, hasta llegar a que las tres cuartas partes de la tierra laborable (74,45 por ciento de la superficie total) se encuentre en manos del 1,69 por ciento de los propietarios.

C) La abundancia de tierras propiedad de entidades públicas.

Ante esos factores negativos, el legislador ha proclamado la necesidad de "transformar las estructuras agrarias del país", y a tal efecto existe todo un conjunto de normas que llegan, en opinión de muchos, hasta integrar una nueva rama del derecho, llamado el derecho agrario, que regula las formas jurídicas necesarias para llevar a la práctica esa transformación estructural de que se habla.

Este nuevo derecho, el derecho agrario, parte de la idea de que "todo hombre tiene derecho a ser propietario de la tierra, no tanto en considera-

ción de un título sino más bien en razón del trabajo que realiza sobre la misma en condiciones productivas y justas". Además, el "derecho agrario tiene evidente características de derecho protector, muy parecido al carácter que presentó, y es hoy admitido en todas partes, el derecho del trabajo". El derecho agrario elimina la idea de la igualdad en las relaciones de producción, ya que las diferencias económicas y sociales colocan a una de las partes, la más débil, en posición de inferioridad, situación que da al Estado la obligación de intervenir, con carácter supletorio, para cubrir las fallas de esa parte débil.¹

2. REGULACION DE LA REFORMA AGRARIA

A) *Evolución legislativa*

La primera ley agraria es de fecha 13 de setiembre de 1945 y apenas tuvo aplicación. Fue sustituida por la ley de 18 de octubre de 1948, a su vez reemplazada por el Estatuto Agrario de 28 de julio de 1949, derogado por la ley de 5 de marzo de 1960.

B) *Normas vigentes*

Actualmente las normas fundamentales vigentes son:

a) La propia Constitución, no sólo en sus principios generales, sino específicamente en las previsiones del artículo 105 y en la atribución general de la materia al Poder Nacional.

b) La Ley de Reforma Agraria de 5 de marzo de 1960.

c) El Reglamento de la Ley de Reforma Agraria.

Estas disposiciones han sido objeto de amplio comentario jurisprudencial sobre determinados aspectos, sobre todo en cuanto a la función social de la propiedad y los fines generales de la reforma agraria. Haremos oportuna alusión a dichas decisiones judiciales.

3. AMBITO DE APLICABILIDAD DE LA LEY

La legislación agraria tiene diferentes ámbitos de acción, complementarios entre sí, pero a los fines de nuestro estudio interesan fundamentalmente dos:

A) *El ámbito personal*. La ley no es aplicable, en principio, a toda clase de personas, sino a determinados sujetos, denominados "beneficia-

1. Véase exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria (p. 17). Se ha utilizado la edición ordenada por el Ministerio de Agricultura y Cría en 1961 (N° 1, Colección de Estudios Agrarios).

rios", y en quienes se reúnen condiciones de tipo económico (insuficiencia o falta de propiedad y de recursos), de tipo social (ubicación en zonas agrarias) y otros elementos de carácter familiar, ambiental, etc.

B) *El ámbito espacial.* La ley no se aplica a todo el territorio nacional, sino únicamente dentro de las llamadas zonas rurales o agrarias.

A estos efectos conviene recordar que las porciones no cubiertas por agua del territorio del país se pueden dividir en tres grandes grupos de extensiones:

a) Las zonas urbanas, destinadas fundamentalmente a la habitación, al comercio, a las labores industriales y a la actividad y ubicación de los organismos públicos.

b) Las zonas agrarias, destinadas a la producción agrícola, pecuaria y forestal.

c) Las zonas suburbanas, en las cuales se confunden las dos primeras, sin precisar definiciones.

Como quiera que cada zona requiere sus instalaciones propias, conforme al destino fundamental que les corresponde, el Estado, al preparar tales instalaciones o al preverlas para el futuro en los planes de desarrollo, fija, unas veces mediante actos expresos, otras mediante decisiones indirectas, el límite de cada una de ellas.²

4. DETERMINACION DEL OBJETO DE ESTE ESTUDIO

Visto todo lo anterior, nos interesa precisar con claridad que nuestro estudio se va a referir a la manera como, mediante la legislación agraria, se trata de transformar la situación jurídica de las tierras ubicadas en el ámbito espacial de aplicabilidad de la misma ley agraria, en función de solucionar los problemas señalados en las consideraciones previas (véase número 1), y en tal sentido analizaremos:

A) La exigencia, bajo sanción de expropiación, de que las tierras de propiedad privada, ubicadas en la zona agraria, cumplan con una determinada forma de función social.

B) La afectación de las tierras de entidades públicas a los fines de la reforma agraria.

C) La dotación de tierras a los beneficiarios de la reforma agraria.

2. Véase el capítulo 1º del título 4º de la Ley de Reforma Agraria, artículos 119 y 120.

I. LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA UBICADA EN LA ZONA AGRARIA

1. NOTAS PREVIAS

Las legislaciones de las últimas décadas vienen admitiendo normalmente la función social de la propiedad. Sin embargo, dado que el contenido de semejante concepto ha sido objeto de las más variadas discusiones e interpretaciones, el legislador quiso determinar exactamente su sentido en la propiedad agraria.

Se trata allí de un complejo de situaciones en la que intervienen factores de orden técnico (explotación eficiente), de orden financiero (inversiones personales del propietario) y de interés colectivo (cumplimiento de normas laborales respecto a los recursos naturales renovables y acatamiento a las disposiciones sobre catastro).

De darse, en su conjunto, todas estas circunstancias, se presume que la propiedad está cumpliendo la función social que le corresponde, es decir, que existe no solamente para beneficio del propietario sino también, en algún modo, de la comunidad. Pero de no darse la función social y ser la tierra económicamente explotable, es posible su expropiación.

Las anteriores consideraciones hacen necesario distinguir entre las siguientes situaciones:

1º Tierras económicamente explotables y realmente explotadas en forma eficiente.

2º Tierras económicamente explotables y no explotadas en forma eficiente.

3º Tierras económicamente no explotables.

La última categoría no interesa, ya que, por la imposibilidad o dificultad de su explotación, su destino no llega a tener trascendencia a los fines de reforma agraria, para los cuales no son útiles de manera directa. Ello no impide que puedan ser expropiadas para otras razones de utilidad pública, si así lo estima conveniente la administración pública.

La primera de las clases mencionadas ocupa el extremo opuesto, es decir, son tierras en principio inexpropiables, salvo que circunstancias extraordinarias lo hicieren necesario. Esta situación peculiar lleva a algunas consecuencias ventajosas para el propietario en caso de que proceda la expropiación y que luego aludiremos.

La incidencia fundamental de la expropiación va sobre las tierras que siendo económicamente explotables no cumplen con la función social que le corresponde.

2. DETERMINACION LEGAL DE LA FUNCION SOCIAL EN LA PROPIEDAD AGRARIA

La Ley de Reforma Agraria, en su artículo 19, determina:

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.

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

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

d) El acatamiento 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 la ley.

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

Conviene, por lo tanto, analizar cada uno de esos elementos con vista a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales de instancia.

A) *Explotación racional de la tierra*

Puede verse en la ley que para que se hable de "explotación" es indispensable que se conjuguen varios elementos, a saber:

a) Explotación eficiente.

b) Aprovechamiento apreciable.

c) Aplicación de los factores de producción de acuerdo a la zona y a las características propias de la zona donde se encuentra.

Hay, dentro de esos elementos, un conjunto de exigencias que debe ser visto progresivamente pero en su conjunto. Por de pronto, la tierra de-

be estar explotada, es decir, puesta en actividad, pero no de cualquier modo o forma, sino de tal manera que dicha explotación dé resultados apreciables, es decir, que sea eficiente. Alguna sentencia ha establecido que el hecho de que sólo el 10 por ciento de la finca esté explotada permite considerar al fundo como "inculto".³ Debe entenderse, por lo tanto, que es necesario unir la extensión misma de la explotación dentro de la finca con el provecho de esa actividad. En tal forma, mucho provecho en poca extensión o poco provecho en gran extensión, no podrían considerarse satisfactorios. Así lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia,⁴ que exige además la comprobación de tales extremos mediante experticia.

Tómese en cuenta, por último, que la explotación de una finca supone que debe ser hecha en acuerdo a sus propias características, derivadas de su suelo, forma, clima, etc., y de la región en la cual se encuentra ubicada, predominantemente agrícola, ganadera, forestal, con medios de comunicación o sin ellos, cercana a mercados o no, etc.

B) *Intervención personal del propietario*

El legislador quiere que exista, para que se pueda hablar de función social, una relación inmediata y directa entre el propietario y la tierra de que se trate, salvo en casos eventuales.

La jurisprudencia ha venido admitiendo, como elemento probatorio de tal extremo legal, que existan créditos otorgados al propietario por el Banco Agrícola y Pecuario u otros institutos crediticios para ser destinados, precisamente, a la explotación de la finca en referencia, así como también que se compruebe en forma pertinente que el propietario hubiere actuado personalmente en el manejo de la finca y en su explotación.⁵

La ley, rigurosamente, estima contrario a la función social cualquier sistema indirecto de explotación, y señala a modo de ejemplo, el uso de los arrendatarios, aparceros, medianeros y ocupantes. Quizá un mejor estudio, de razones económicas, permita hacer notar que no debería ser

3. Una sentencia del Tribunal de Primera Instancia del Estado Monagas precisó que "cuando la explotación económica llega apenas a un porcentaje mínimo (10%) de la superficie del fundo, debe considerarse a ese fundo como inculto". (Sentencia del 11 de enero de 1962). Véase resumen en documento 9, p. 97, *Reforma Agraria*.

4. "La explotación racional de la tierra está determinada por dos factores: uno la realidad y eficacia de la explotación, y otro el volumen de la misma. Tal materia tiene que ser comprobada mediante experticia, prueba idónea para verificar dichos elementos". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 23 de octubre de 1963). Véase resumen CJ-53 *Reforma Agraria*, p. 66.

5. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 10 de junio de 1963, documento CSJ-32, p. 46, *Reforma Agraria*.

tan categórica la previsión legislativa, pues, en determinadas circunstancias de hecho, resultaría más beneficioso al campesino el sistema de arrendamiento u otro parecido que el mismo régimen de la propiedad. Pero ante la expresa norma legal vigente, sólo puede admitirse la explotación indirecta en los casos "eventuales" que debidamente sean justificados.

C) *La conservación de los recursos naturales*

El tercer elemento es el cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables. Existe un dispositivo constitucional en el cual se ordena que es deber del Estado velar por la conservación de los recursos naturales renovables del país.⁶

En ese sentido establece la Ley de Reforma Agraria que para que el propietario pueda hablar de que su finca está siendo explotada conforme a la función social, debe conservar los recursos naturales renovables que en su finca se encuentren. Probarlo es un problema de testigos y de experticia, referentes a existencia o no de quemas, aguas, conservación de bosques, aprovechamiento de los árboles según su tamaño, edad, etc.

D) *Cumplimiento de las normas sociales*

En cuarto lugar está "el acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta ley".

En el derecho del Trabajo, el Estado ha adoptado como una de sus obligaciones velar porque en las relaciones entre patronos y trabajadores se cumplan algunos principios esenciales de justicia social, como son salario mínimo, horario sano de trabajo, posibilidad de celebrar contratos colectivos, existencia de normas de seguridad social, etc.; y sea cual sea la orientación que se tenga en esa materia, el hecho es que ya nadie discute la necesidad de que exista una legislación del Trabajo y que se respete.

Ahora bien, ello es relativamente sencillo en las ciudades, pero no en el campo, donde la autoridad del dueño de finca, todavía casi patriarcal, se presta al abuso sobre el trabajador: falta de asistencia médica, salario miserable, etc.

Por esa razón, la ley exige que al propietario, si pretende que su finca está cumpliendo con la función social, no le basta probar el elemento

6. El artículo 106 de la Constitución dice: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y la explotación de los mismos dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".

técnico, el financiero y el respeto a recursos naturales; hace falta algo más importante, que es probar también el respeto al factor humano.

Un ciudadano que tiene conflictos permanentes con los trabajadores de su finca no puede pretender que su fundo esté cumpliendo una función social.

En cierto modo, es una prueba negativa, bastante difícil, de que no se ha violado la ley. Se ha admitido casi siempre, en los juicios que ha habido sobre el tema, que el respeto a las normas de la legislación laboral se pruebe mediante declaraciones de testigos idóneos que manifiesten no haber visto ni conocido problemas laborales en la finca.

E) *Inscripción en el Catastro*

Para que se entienda que el predio está cumpliendo con su función social es indispensable que esté inscrito en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas.

El catastro no es otra cosa sino una lista de fincas en la que se indica, respecto a cada una, sus características fundamentales en cuanto a linderos, medidas, propietarios, etc.

La inscripción de un fundo en el catastro supone el análisis de los títulos de propiedad y de los planos correspondientes en orden a determinar exactamente la legitimidad de los derechos del propietario y la ubicación y medidas de la finca.

La duda sobre la legitimidad de los títulos puede dar origen a que se intenten las acciones legales respectivas de parte de la República (en caso de que la finca se encuentre en zonas de tierras baldías), y las dificultades de interpretación de los planos, respecto a ubicación y linderos de la finca, supondrán, desde luego, los deslindes necesarios para la exacta determinación de los derechos de cada propietario.

El catastro es progresivo, ya que es prácticamente imposible realizarlo de una vez en toda la República.

La ley ha querido hacer depender tal progresividad de la existencia o no en determinadas zonas de conflictos agrarios o de problemas de conservación de recursos naturales renovables.

El catastro no es una institución nueva de la República, pues había sido ya previsto, antes de la Ley de Reforma Agraria, por la legislación de Tierras Baldías y por una reglamentación complementaria en base a la cual se venía elaborando.⁷

7. Ley de Tierras Baldías y Ejidos del 9 de agosto de 1936, Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12, y reglamento de fecha 21 de agosto de 1936.

El catastro fue regulado legislativamente como de "utilidad pública".

El hecho de que no exista oficina de catastro en una determinada zona o de que esté apenas recientemente fundada, exonera al propietario del deber de acreditar la finca respectiva en dicho catastro.⁸

En otros países, e incluso en el nuestro bajo el régimen catastral previsto en la legislación de Tierras Baldías, el catastro funciona por la sola acción del Estado que realiza los trabajos correspondientes a medida que las posibilidades de la administración lo determinaban.

Si bien la ley declaraba, como se ha dicho, de utilidad pública el catastro, el hecho cierto es que prácticamente tuvo poca importancia, ya que no ha sido muy general, de parte de los propietarios, el cumplimiento de su obligación de inscribir el fundo en el catastro.⁹

Su trascendencia para la reforma agraria motivó que se cambiara el procedimiento, es decir, que no se verifique la inscripción por la sola acción del Estado, sino mediante solicitud del interesado, solicitud que además es obligatoria. No cumplir esta obligación puede traer consigo, como sanción, el desconocimiento de la función social que cumple la finca y la expropiación de la misma, y no solamente la expropiación, sino además el pago del precio en bonos tipo "A".

El manejo del catastro está confiado a una Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, que depende del Ministerio de Agricultura y Cría, pero debe funcionar en estrecha cooperación con el Instituto Agrario Nacional y las Oficinas de Cartografía del Ministerio de Obras Públicas. Tales relaciones son evidentes, en cuanto a la Cartografía, por los aspectos técnicos del catastro, y en cuanto al IAN, por la conexión inmediata entre catastro y reforma agraria.

Hay que advertir, tal como lo hace el reglamento de 1936, que el efecto del catastro es puramente administrativo y no incide sobre el derecho de propiedad ni tampoco sobre los efectos derivados de la aplicación de la legislación de Registro Público.

Esta advertencia es sumamente importante para el dueño de la finca inscrita en el catastro, tanto frente a los demás particulares con quienes debe discutir sus relaciones con base a las normas del Código Civil, como

8. Véase, por ejemplo, sentencia de fecha 10 de junio de 1963 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en *Reforma Agraria*, p. 46.

9. Véase sentencia de fecha 28 de junio de 1962, Tribunal de Primera Instancia del Estado Monagas, en *Reforma Agraria*, p. 104.

ante la República, que por admitir una finca en el catastro no renuncia a ninguna reclamación ni derecho que le corresponda y que tendrá que ventilarse por la vía que para cada tipo de acción sea pertinente.

3. EL PAGO DE LA EXPROPIACION AGRARIA

Dice el artículo 101 de la Constitución Nacional:

Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

A) *La deuda agraria*

Al propietario se le sustituye su propiedad, de la cual se le priva forzosamente, con una indemnización. Esa indemnización es indispensable para que se pueda hablar de expropiación. Pero la propia ley dice que, en el caso de la expropiación para la reforma agraria, el pago se puede demorar o puede ser pagado a plazos. El legislador fue facultado por el constituyente para que estructurara una forma de pago, no al contado sino a plazos, y en ese sentido se instituyó la *deuda agraria*.

B) *Características*

La Ley de Reforma Agraria permite crear una deuda pública interna, no externa, destinada a financiar el proceso de la reforma agraria. Se ha denominado "bono" el documento donde consta la obligación del Estado de pagar una cantidad a un plazo determinado.

La posesión material de ese título legítimo determina la prueba de la existencia del derecho de recibir su valor.

La ley regula cuidadosamente la emisión de esos títulos, pues, en términos generales, el legislador venezolano no permite al Estado que por la sola voluntad del Ejecutivo se pueda obligar a la República a pagar a plazos mayores de un año, sino que requiere el procedimiento llamado de crédito público.

C) *Procedimiento*

Para utilizar el crédito público tiene que intervenir, en primer lugar, el Banco Central. Este debe opinar si le parece aceptable o no la

operación que se proyecta. Después, el Congreso, por ley, autoriza la operación y determina las características de la deuda pública que se va a emitir; luego, el Ejecutivo Nacional contrata la deuda pública respectiva; para ello debe opinar el Consejo de Ministros; finalmente, el ministro de Hacienda tramita todo lo que se refiere a la colocación de esa deuda pública. Tal es la mecánica de la deuda pública, que también se aplica cuando quien contrata la deuda pública no es precisamente el Ejecutivo, sino un instituto autónomo. Si el instituto autónomo resuelve hacer una emisión de la deuda pública, la propone al Consejo de Ministros, y si éste la aprueba, se remite al Banco Central y luego al Congreso.

La deuda agraria se maneja exactamente igual que cualquier tipo de la deuda pública.

Hay que advertir que las exigencias del ordenamiento del crédito público son de orden público, y por lo tanto, de necesario cumplimiento. La omisión de alguno de estos requisitos trae como consecuencia la inexistencia de la deuda pública. En este sentido, recuérdese el artículo 232 de la Constitución:

El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las leyes.

D) *Forma de la deuda agraria: Los tipos de bonos*

Esta deuda pública agraria se diferencia de las demás, no por la tramitación, sino por razones de la finalidad a la cual está destinada. He hecho notar que la deuda pública agraria no se diferencia de las demás, porque no han faltado extrañas opiniones que consideran que, por su finalidad social, no está sujeta a los requisitos formales ni a las exigencias legislativas de cualquier tipo de deuda pública.

La diferencia entre esos bonos de la deuda agraria está en los distintos derechos que otorgan a su titular.

Los bonos "A" y "B" son bonos intransferibles, nominativos, a largo plazo y bajo interés. En el bono "B", el plazo es menor, el interés es un poco más alto, pero los dos son nominativos e intransferibles.

Los bonos "C" sí son transferibles, tienen mayor interés, no necesitan ser nominativos y así pueden ser emitidos al portador.

¿Por qué la diferencia? Esa diferencia radica en el tipo de finca cuyo precio se puede pagar con ellos. Cuando la propiedad cumple con su

función social pero tiene que ser expropiada por razones excepcionales, el precio de la tierra se paga con bonos "C" y por tanto transferibles. Cuando la propiedad no cumple con su función social, el precio se paga con bonos "A", intransferibles; y si se trata de otras adquisiciones de tierra, que tenga que hacer el Instituto Agrario para otros fines de reforma agraria, el precio también se paga en bonos "B", igualmente intransferibles para evitar irregularidades.

La intransferibilidad de los bonos "A" y "B" origina diversas consideraciones para hacer menos dura la estricta interpretación de la ley.

El Instituto Agrario Nacional ha admitido la posibilidad de que los bonos "A" y "B", a pedido del expropiado, sean nominados inicialmente en beneficio de terceras personas, argumentándose al efecto que la intransferibilidad se opera al ser emitido el bono y no sobre la deuda que origina dicha emisión.¹⁰

El Ministerio de Agricultura y Cría es severo en la no admisión de bonos "A" y "B" para el pago por terceros de obligaciones para con el Plan Ganadero.

Debe advertirse que esa intransferibilidad no es absoluta, ya que la ley permite algunas situaciones peculiares y de excepción que la hacen posible:

a) Los bonos "A" y "B" son admisibles como garantía de préstamos que reúnan estas condiciones:

1. Que sean otorgados al expropiado y no a terceras personas.
2. Que el otorgamiento lo haga un instituto financiero oficial.
3. Que el préstamo sea hecho para fines agrícolas o industriales.

b) Igualmente pueden admitirse los bonos "A" y "B" en pago de créditos agrícola, siempre y cuando:

1. El deudor sea el expropiado.
2. El acreedor sea un instituto oficial crediticio.
3. El préstamo hubiere sido hecho para fines agrícolas o pecuarios.
4. La obtención del préstamo hubiera sido anterior a la publicación de la Ley de Reforma Agraria.

La intransferibilidad se opera también *mortis causae*; sin embargo, se ha discutido la posibilidad de que estos bonos sean legados a quien no sea heredero legítimo del causante.

10. Véase dictamen CJ-15 del 27 de enero de 1965, documento IAN, 8, p. 294 *Reforma Agraria*.

Especial dificultad trae consigo, para la consideración de la no intransferibilidad de los bonos, las situaciones derivadas de la cesión de bienes, la quiebra, el estado de atraso y el remate judicial.

No ha habido, hasta el presente, decisiones jurisprudenciales sobre estos problemas, y habría que aplicar a ellos los principios generales derivados del Código Civil, del Código de Comercio y de la Ley de Reforma Agraria.

Posiblemente, la "cesión de bienes" no alcance a los bonos de la deuda agraria tipo "A" y "B", ya que conforme al artículo 1.943 del Código Civil, si bien la cesión judicial no confiere a los acreedores la propiedad de los bienes cedidos (en este caso, en los bonos), sino el derecho de hacerlos vender, este derecho no es admisible respecto a tales bonos.

Los acreedores sólo podrán percibir la renta o interés de los bonos, y posiblemente recibir el valor de los mismos una vez que su plazo hubiere vencido.

Situación parecida existe en el caso de "estado de atraso", con la advertencia de que los bonos agrarios "A" y "B" no pueden ser liquidados junto con el resto del patrimonio del deudor, sino que habrá que tomar medidas especiales, por parte del juez, con respecto a la porción del patrimonio del deudor integrada por tales bienes.

En las situaciones de "quiebra", el problema es más complejo, ya que como quiera que la masa de acreedores representada por el síndico realmente sustituye al deudor, podría quizá interpretarse que los bonos "A" y "B" pasan en tal caso a ser propiedad de la masa; los síndicos pueden administrar tales bonos, pero en ningún caso efectuar con ellos actos que envuelvan enajenaciones no permitidas por la ley.

El Instituto Agrario Nacional ha opinado que los bonos "A" y "B" no pueden ser objeto de remate judicial, por su misma intransferibilidad.¹¹

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de que el legislador regule más cuidadosamente la problemática de estos bonos en sus relaciones con el resto del ordenamiento jurídico nacional.

11. Véase dictamen CJ-1051, de fecha 22 de octubre de 1964, documento IAN 4, *Reforma Agraria*, p. 287.

II. TIERRAS PUBLICAS Y REFORMA AGRARIA

1. INTRODUCCION

El legislador venezolano, al precisar la necesidad de realizar la reforma agraria, debió de tomar en cuenta que gran parte de las tierras que son útiles para la reforma agraria pertenecen a entidades públicas. No hay datos estadísticos ni censales sobre la extensión de estas tierras. Sólo conocemos que la exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria determina que para la fecha de preparación del proyecto de ley había ya más de setecientas mil hectáreas disponibles de inmediato.¹²

Advirtió dicha exposición de motivos que gran parte de esas tierras propiedad de entes públicos, están sin desarrollar, ociosas, incultas e inadecuada o parcialmente desarrolladas. Por tal razón, la ley prevé la figura de la "afectación" de esas tierras de entidades públicas a los fines de la reforma agraria.

Ello requiere fijar cuáles son esas tierras propiedad de entidades públicas y qué significa la afectación a la reforma agraria.

2. TIERRAS AFECTADAS

El legislador determinó expresamente que, como principio general, las tierras baldías, los fundos rústicos del dominio privado de la Nación, los fundos rústicos pertenecientes a los institutos autónomos nacionales y los inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional en razón y como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública, se consideran tierras afectadas a la reforma agraria.¹³

Además extendió dicha afectación a las tierras pertenecientes a los estados y las municipalidades, y a los establecimientos públicos de esas entidades, pero bajo los convenios que al efecto celebre el Ejecutivo Nacional cuando ello fuere necesario.¹⁴

Igualmente afectó a la reforma agraria los ejidos en cuanto no fueren aprovechados para el ensanche de las poblaciones y el común aprovechamiento de los habitantes de la cabecera del municipio.

Esta última norma, contenida en la ley de 1960, fue aceptada por la Constitución de 1961, en la que se permitió la enajenación de ejidos para fines de reforma agraria.¹⁵

12. Véase exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria, p. 12.

13. Ley de Reforma Agraria, Art. 10.

14. Ley de Reforma Agraria, Art. 11.

15. Constitución, art. 32: "Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán

Debe advertirse que las normas referidas transforman, parcialmente, el sistema previsto en la Ley Orgánica de Hacienda Pública para el manejo de bienes de la Nación y de institutos autónomos, y tiene aplicación preferente a las normas de cualquier otra disposición legal que exista en el país, tal como lo prevé el artículo 208 de la propia Ley de Reforma Agraria.

3. LA AFECTACION

Ahora bien, ¿qué significa "afectación"? Ni la exposición de motivos ni los estudios previos realizados por la comisión redactora del proyecto de ley explican con claridad el sentido de esa expresión. Parece ser, y así lo he sostenido en otras oportunidades, que "afectación" significa que el legislador quiere dar a las "tierras afectadas" destino *preferente* para la reforma agraria. Esto implica que no es un destino "único", sino sólo que tiene prioridad respecto a otras posibles utilizaciones.

En consecuencia, la prioridad determina que no es factible enajenar, gravar ni arrendar las tierras afectadas a la reforma agraria, a menos que el Ejecutivo Nacional lo autorice por ser necesario para otros fines de utilidad pública y social. En este caso, ante la presencia de otro específico fin de utilidad pública o social, el Ejecutivo Nacional prefiere la utilización de esas tierras para tales fines y no para la reforma agraria.

Adviértase que se requiere, primero, la utilidad pública o social del nuevo fin, y luego, la decisión expresa del Ejecutivo Nacional sobre el caso concreto.

En varias oportunidades el Ejecutivo Nacional ha hecho uso de esas facultades, particularmente en la preparación de tierras para obras de riego; en el destino de tierras públicas para desarrollo regionales; en la utilización de grandes extensiones para instalaciones militares o para campos de experimentación de institutos universitarios, etc.

En cada uno de estos casos, el Ejecutivo Nacional ha considerado que el destino específico propuesto hace preferible que la zona correspondiente deje de dedicarse a la reforma agraria y se utilice para otro objetivo.¹⁶

enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales que las mismas señalen. También podrán enajenarse 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".

16. Véase documento MAC-188, memorándum CJ-00198 del 22 de febrero de 1961, *Reforma Agraria*, p. 184.

El legislador expresamente exige que el Ejecutivo Nacional transfiera al IAN, en forma gratuita y sin autorización del Congreso ni de otros organismos del Poder Público, los inmuebles de propiedad nacional afectados a la reforma agraria, y que si ello fuere necesario, celebre arreglos, contratos o convenios con las municipalidades o estados para la transferencia de las tierras de éstos al Instituto Agrario Nacional, cuando sus tierras sean requeridas para los fines de la reforma agraria.

Nótese que no existe, como se ha creído, un traspaso *ope legis* de la propiedad al IAN, sino que es indispensable el acto particular y concreto del Ejecutivo, ya por la transferencia de la tierra nacional al IAN, ya por el convenio con el Estado o Municipalidad, para que éstos acepten la transferencia en cuestión. Ello resulta lógico porque así la adjudicación de tierras al IAN se hace en forma progresiva, de acuerdo al proceso de realización de la reforma agraria, y además permite al Ejecutivo ir seleccionando los casos en los cuales otros fines de utilidad pública o social hagan necesaria la utilización de tierras públicas para finalidades distintas a la reforma agraria.

La afectación de las tierras públicas para fines de reforma agraria tiene particular importancia en el caso de las tierras baldías y de las superficies ocupadas por explotaciones de hidrocarburos o mineras.

En estos últimos casos, el uso de las tierras respectivas para los fines de la reforma agraria está sujeta a que el Ejecutivo Nacional acuerde destinarlas a esa finalidad, previo los arreglos concretos, las expropiaciones necesarias y la garantía, en todo caso, de que la reforma agraria no entorpezca las explotaciones de hidrocarburos o minas, que también son de utilidad pública.

Iguales consideraciones pueden hacerse cuando las tierras públicas no están ocupadas por explotaciones mineras o de hidrocarburos, sino por servicios públicos u otras obras, por ejemplo, en el caso de tierras destinadas a vías públicas, riego, construcción de aeropuertos u otros que requieran extensiones considerables de terreno.

Da la impresión de que el legislador quiere que, dentro del ordenamiento administrativo derivado del Plan de la Nación, se establezca la forma de armonizar el establecimiento de servicios públicos u otras actividades con los planes de realización de la reforma agraria.

Problema más complejo es el de las tierras baldías.

Hay que entender que la transferencia fijada por el legislador no

se refiere a las salinas y a las islas marítimas, fluviales y lacustres, que por mandato de la Constitución no pueden ser enajenadas.¹⁷

La ley había prohibido enajenar determinadas clases de tierras baldías en base a sus características físicas, su ubicación respecto a ríos, mares o por la forma de su vegetación. No está claro, en el actual panorama jurídico nacional, si la disposición de la Ley de Reforma Agraria que afecta las tierras baldías a los fines de reforma agraria, se refiere también a las tierras baldías inalienables por mandato de la ley. Posiblemente fue un inadvertencia del legislador que no tomó en cuenta el problema específico a que se viene haciendo alusión. Es de pensar que, dentro de la prudente administración de sus facultades que haga el Ejecutivo, es de presumirse que no hará transferencia, a los fines de reforma agraria, de tierras jurídicamente inalienables, ya que ello alteraría las posibilidades posteriores del IAN para la adjudicación de las mismas tierras a los beneficiarios de la reforma agraria.

El legislador sólo contempla, como excepción a la afectación general de tierras públicas dentro de la situación que venimos estudiando, las zonas denominadas "parques y bosques nacionales, reservas forestales, zonas protectoras, monumentos naturales y artísticos y santuarios de la fauna"; esa enumeración, aparentemente amplia, no cubre, sin embargo, todas las demás posibilidades que la Ley de Tierras Baldías determina para la enajenación de las tierras denominadas "baldías".

Queda también pendiente de determinar si el Ejecutivo Nacional puede todavía hacer uso de al facultad que le otorga la Ley de Tierras Baldías, para declarar inalienables determinadas tierras baldías cuando existan razones que a su juicio lo justifiquen.¹⁸

17. Constitución, Art. 136, numeral 10: "El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de también establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución. Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva directa ni indirectamente la transferencia de la propiedad de la tierra".

18. Puede leerse al efecto el documento MAC-9, dictamen CJ-01264 del 12 de octubre de 1968, *Reforma Agraria*, p. 175. Una situación particular fue planteada por el decreto presidencial del 5 de noviembre de 1964, por el cual se transfieren al IAN todas las tierras baldías ubicadas en los distritos y estados enumerados en dicho decreto. El mismo fue objeto de severas críticas, por haber desconocido los derechos adquiridos

Por otro lado, debe recordarse que la legislación de Tierras Baldías permite a los ocupantes de tierras no inalienables adquirir la propiedad de las tierras ocupadas mediante el cumplimiento de una serie de formalidades administrativas que culminan en la adjudicación de los títulos correspondientes que aseguran la propiedad.¹⁹

El legislador, en el artículo 16 de la Ley de Reforma Agraria, reduce la posibilidad de adquirir la propiedad de tales tierras a las extensiones declaradas inexpropiables, o sea, 150 hectáreas de primera clase o sus equivalentes en otras clases. Dicho derecho solamente podrá ser ejercido en caso de que la ocupación de baldíos hubiere sido anterior en más de un año a la fecha de promulgación de la ley y que tal ocupación haya sido pacífica. Esto afecta la posición jurídica de las personas que antes de la vigencia de la ley venían ocupando grandes extensiones de baldíos y que de no haber sido dictada la Ley de Reforma Agraria podrían haber pasado a ser de su propiedad, previo el cumplimiento de las formalidades previstas.

Hay que concluir, sin embargo, que como esas personas pueden alegar sobre tales tierras sólo "expectativas de derecho" y no de derechos adquiridos, posiblemente no puedan pretender en su beneficio el principio constitucional de la no retroactividad de la ley.

III. LA DOTACION

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Constitución de la República dispone que la ley debe establecer normas encaminadas a "dotar" de tierra a los campesinos y trabajadores rurales.²⁰

La "dotación", como figura jurídica, ha venido siendo regulada en el ordenamiento agrario de la República y llega así a constituir una figura autónoma, no relacionada con ninguna de las demás instituciones jurídicas tradicionales del derecho positivo, pudiendo decirse que es tí-

por ocupantes de dichas tierras, por incluir tierras inalienables y por debilitar la garantía de préstamos ganaderos hechos por el Fondo de Fomento Pecuuario.

19. Véase al efecto los *memoranda* CJ-00304 del 3 de mayo de 1965 y CJ-00040 del 15 de enero de 1965; documento MAC-106 y MAC-107, respectivamente; memorándum CJ-00348 del 17 de mayo de 1965; documento MAC-105, *Reforma Agraria*, pp. 272, 273 y 274.

20. Constitución, artículo 105: "El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir".

pica del derecho agrario y que sólo dentro de su espíritu y sistema puede y debe ser analizado.

Posiblemente, debe afirmarse que es una forma nueva de propiedad, que no sustituye sino se añade a los sistemas tradicionales regidos por el derecho civil.

La Constitución ordena que al dotarse de tierras a un campesino o trabajador rural, se le provea de los medios necesarios para hacerla producir.

Por tal causa hay que entender que la dotación comprende tres factores complementarios: tierra cultivable, asistencia técnica y asistencia crediticia.

No es factible establecer criterios generales acerca de cada uno de los tres elementos señalados, puesto que ello depende de las peculiares condiciones de cada caso; pero todo estudio debe estar orientado a acatar el principio constitucional de que responda a las dos exigencias fundamentales de que el trabajador disponga de tierra y tenga lo necesario para hacerla producir.

2. ADJUDICATARIO DE LA DOTACION

La ley no permite adjudicar dotaciones a cualquier persona, sino únicamente a aquellos sujetos que reúnan determinados requisitos de carácter estrictamente personal, social y económico.

El elemento personal se ha señalado en la edad no inferior a los dieciocho años; el económico, en carecer de tierras o poseerlas en cantidad insuficiente, y el social, en comprometerse a trabajar la tierra, personalmente si carece de familia, o con el conjunto que integran sus ascendientes, descendientes y colaterales (si los hay).

El legislador ha querido, sin embargo, establecer un orden de prelación entre quienes se encuentren en idénticas circunstancias. Ese orden de prelación coloca en primer lugar al ocupante por cualquier título de tierras obtenidas de la adjudicación o a quien trabaje en ella; en segundo lugar, a los padres de familia; en tercer lugar, a los egresados del servicio militar; en cuarto lugar, a los agricultores o criadores; en quinto lugar, a los que hubieren terminado estudios de técnica agraria, y en sexto lugar, a los extranjeros residentes en el país y a los inmigrantes que sean agricultores o criadores.

Ahora bien, como pueden darse situaciones objetivas de igualdad, el legislador, además del orden de prelación, ha querido establecer ciertas preferencias:

a) En beneficio de quienes tengan más años dedicados al cultivo de las tierras respectivas, norma que se justifica tanto por la mayor experiencia que pueda tener la persona en el aprovechamiento de la tierra como por el arraigo que ello le ha traído para con la colectividad y medio circunvecinos.

b) En igualdad de circunstancias, la ley manda preferir al padre de mayor familia, y

c) También en igualdad de circunstancias, a aquellas personas que hubieren demostrado mayor eficacia y capacidad de trabajo.

Hay que llamar la atención sobre varios aspectos que se han señalado y que son particularmente novedosos, entre los cuales el más resalante es el de dar plena capacidad al mayor de dieciocho años para recibir la dotación y efectuar todas las operaciones necesarias para la administración de la misma y sin la intervención de sus representantes legales.

Debe destacarse:

1. El hecho de que el legislador insiste repetidas veces en la actividad agraria en función de la familia y no del individuo aislado, cumpliendo así el mandato constitucional por el cual el Estado debe proteger a la familia como célula fundamental de la sociedad.

2. La insistencia legislativa en que quienes trabajan en una tierra permanezcan en ella y no sean trasladados a otro sitio, desvinculándolos del medio en que se han desenvuelto.

Se ha insistido anteriormente en advertir que el adjudicatario debe carecer totalmente de tierras o parcelas en cantidad suficiente. No se puede precisar con toda exactitud cuándo una extensión de tierra es o no suficiente, ya que ello depende de sus condiciones topográficas y agrológicas y de la capacidad productiva de la parcela, que permita un progresivo mejoramiento económico, un eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional. Se trata de factores circunstanciales que requieren apreciaciones técnicas sobre las cuales es imposible establecer criterios matemáticos en las normas legislativas.

La ley ha previsto también que la adjudicación de las tierras puede ser a título gratuito o a título oneroso. A título gratuito, cuando la condición socioeconómica del adjudicatario justifique la dotación, que lo

va a incorporar a la vida económica productiva del país, y a título oneroso, cuando las condiciones económicas del adjudicatario permitan estimar que el interesado podrá cumplir con sus obligaciones sin perjuicio de su estabilidad económica.

Para proteger aún más a estas personas a quienes se exija el pago de las tierras que se les hubiere adjudicado, la ley no permite plazos menores para el pago de veinte años ni mayores de treinta años. Además, el pago debe comenzarse a hacer, no en forma inmediata, sino cuando la naturaleza de los cultivos lo permita por haber comenzado a obtenerse de ellos algún provecho, y en ningún caso antes de tres años después de hecha la adjudicación.

El pago anual no puede pasar del 5 por ciento de las ventas brutas de los productos de la parcela; la situación familiar del adjudicatario le permite, además, pretender una rebaja en el precio total de la parcela, a razón de 5 por ciento por cada ascendiente, por cada descendiente menor de quince años y por la esposa o concubina.

El adjudicatario tiene, además, el derecho de que no se le cargue en el precio el costo de las obras de beneficio común destinadas a servicio público de los centros agrarios.²¹

La relación entre el adjudicatario y su parcela está denominada por la ley como "propiedad", a cuyo efecto determina que el procedimiento de adjudicación culmina en el otorgamiento de un título que debe ser inscrito en el Libro de Registro Agrario y en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente.²²

Debe advertirse, en forma marginal, que la referencia a la Oficina Subalterna de Registro entraba y complica el proceso de adjudicación, ya que la Ley de Registro Público exige que todo título que se vaya a registrar deba ser manuscrito y también copiado en forma manuscrita en dos protocolos que se llevan en cada oficina.

El procedimiento registral venezolano, mientras no sea sustancialmente modificado, será una dificultad insuperable para realizar los objetivos de la ley de dotar de títulos a los adjudicatarios de dotaciones.

La ley estipula que el título lleve la clara expresión de los derechos y deberes del adjudicatario respecto a su parcela.

21. Ley de Reforma Agraria, art. 65.

22. Véase Ley de Registro Público, arts. 78 y 90, y Ley de Reforma Agraria, art. 75.

El análisis de estos derechos y deberes determina precisamente el contenido de la nueva forma de propiedad, tema sobre el cual merece la pena hacer un análisis especial.

3. ELEMENTOS DE LA DOTACION

La propiedad tradicional, regulada principalmente por el Código Civil, consiste en un grupo de facultades que corresponden a una persona (denominada "propietario") sobre un determinado bien y que se refieren al uso, goce y disposición de dicho bien.

Ese régimen de propiedad, que se deriva del Código Napoleón y a través de él del derecho romano, responde a un determinado sistema económico y social.

Los paliativos que las transformaciones, también de orden económico y social, operadas en los últimos tiempos han introducido en el primitivo concepto absoluto de la propiedad, consisten en la adopción de "limitaciones" al ejercicio de esas tres facultades antes referidas, pero no han sido suficientes para las presentes etapas de la vida de los pueblos en vía de desarrollo, y por eso ha surgido la necesidad de crear formas nuevas de propiedad, mejor adaptadas a las peculiares características de cada país y momento.

No es aventurado afirmar que, precisamente, el caso de la dotación agraria es uno de esos tipos de nueva forma de propiedad que ha regulado la legislación venezolana con peculiares características jurídico-económicas.

Examinaremos los lineamientos generales de esas características:

A) *Dotación y familia*

Tal como hemos explicado anteriormente, el adjudicatario de la dotación no puede ser cualquier persona, sino sólo aquellas que se encuentren dentro de las expresas condiciones señaladas en la ley. Pero merece la pena llamar la atención, de nuevo, sobre el hecho de que el legislador quiere establecer un vínculo jurídico entre la familia del adjudicatario y la dotación.

El concepto de familia no está definido en la ley, pero habrá que entender, por el conjunto de disposiciones de la legislación agraria, que se entiende como "familia" el grupo integrado por el adjudicatario, descendientes menores que conviven con él, ascendientes que igualmente conviven con él, la cónyuge o concubina y algunos parientes colaterales.

Esa unidad socioeconómica, denominada "familia", es bastante difícil de regular por el legislador, a pesar de las continuas referencias que hace a ella.

B) *El deber de uso*

La dotación supone, no el derecho al uso de la parcela como derecho que puede ser o no ejercido, sino el deber de explotación eficiente de la parcela y de la adecuada conservación de sus instalaciones y mejoras.

Este deber se manifiesta tanto en el destino que se debe dar a la parcela y que no puede ser distinto de los directamente relacionados con los fines de reforma agraria, como en los resultados mismos de la actividad de explotación de la parcela, que tienen que estar acordes con lo que pueda esperarse de sus condiciones particulares.

C) *La explotación directa*

No existe el derecho al goce de la parcela, es decir, no es factible percibir los resultados de la explotación indirecta de la parcela a través de la labor de terceras personas distintas del adjudicatario y su familia.

D) *El derecho de disposición*

a) *Por acto entre vivos.* El derecho a disponer de la parcela está limitado a que se realicen los actos de enajenación con personas que puedan también considerarse como beneficiarios de la reforma agraria y que sean previamente autorizados por el Instituto Agrario Nacional.

b) *Mortis causae.* Situación peculiar es la de la situación jurídica que se plantea en caso de fallecimiento del adjudicatario. La ley impone a los herederos acordar entre ellos un régimen común de administración; de no hacerlo o en el caso de que decidan hacer partición, la adjudicación puede ser revocada bajo las solas condiciones de que:

a) Se entregue a los herederos el valor de las mejoras o bienhechurías existentes, y en caso de adjudicación a título oneroso, de las cantidades que hubieren sido pagadas a cuenta del precio, y deducidos desde luego los montos de las deudas que tuviese el adjudicatario al morir para con los organismos de la reforma agraria.

b) Que el Instituto entregue la parcela a uno cualquiera de los familiares que reúna las condiciones propias de adjudicatario.

No se han presentado, hasta ahora, situaciones relevantes producidas por transmisiones *mortis causae* de dotaciones agrarias.

El texto de la ley da a entender que sea dudosa la posibilidad del adjudicatario de disponer de su parcela por testamento, pues ello traería variadísimas complicaciones sobre los derechos del legatario y su situación. Quizá no sea antijurídico pensar que el legado sería válido sólo en el caso de que el legatario, para la fecha de la apertura de la sucesión, reúna las condiciones exigidas por la ley a los solicitantes de adjudicación, pero que sería nulo de no reunir el legatario tales condiciones. Tampoco ha habido normas legales de carácter fiscal referentes a la situación de los herederos ante el fisco nacional por causa de la herencia de la dotación.

Es evidente y sin discusión que la dotación debe considerarse como pequeña o mediana propiedad rural, cuya adquisición *mortis causae* no causa el pago del impuesto sucesoral.²³

Ahora bien, tendría que discutirse si en caso de ser revocada la adjudicación por no haber habido acuerdo entre los distintos herederos, la cantidad que pague el Instituto Agrario debe o no considerarse como incluida en la herencia y si está o no gravada con el impuesto sucesoral correspondiente. Quizá la solución negativa sea la más justa y adecuada.

E) *Adquisición de la dotación*

La forma de adquirir la propiedad de la dotación no es ninguna de las previstas en el artículo 796 del Código Civil, sino la adjudicación por acto administrativo. Esta adjudicación supone un procedimiento previo que se inicia no de oficio sino a solicitud del interesado y que supone la formación de un expediente en el cual conste haberse comprobado y analizado el conjunto de condiciones y características del solicitante, y culmina con la decisión de adjudicación adoptada por el Instituto Agrario Nacional y que debe constar en un título que se inscribe, como ya se ha comentado, tanto en el Registro de la Propiedad Agraria como en el Registro Subalterno correspondiente.

Insistimos en la crítica hecha anteriormente sobre el absurdo sistema del doble registro, que complica y entraba el proceso de adjudicación.

F) *Terminación de la dotación*

Así como la propiedad es adquirida por la adjudicación, se pierde por la revocatoria administrativa de esa adjudicación. Esta revocatoria debe también ser acordada por el IAN y supone otro procedimiento administrativo que requiere varias etapas, a saber:

23. Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos, art. 4, parág. único.

- a) Constatación de la infracción habida y amonestación inicial al infractor.
- b) Constatación de la reincidencia del infractor.
- c) Opinión del Comité Administrativo del Centro Agrario respectivo sobre la procedencia de la revocatoria, y
- d) Decisión del Directorio del Instituto Agrario Nacional.

La decisión del Instituto, cuando se base en incumplimiento de las obligaciones de conservación de recursos naturales renovables, es apelable para ante el Ministro de Agricultura y Cría, y cuando se base en cualquiera otra causa, sólo es recurrible, por vía contenciosa, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. El Supremo Tribunal de la República ya ha admitido la procedencia de este recurso, perfectamente lógico dentro del cuadro general de la legislación administrativa venezolana, por tratarse pura y simplemente de la revisión de la legalidad de un acto administrativo.²⁴

Igual recurso procede contra la decisión del ministro de Agricultura y Cría cuando éste conoce, por vía de apelación, de la decisión del IAN.

La falta que ocasiona la revocatoria es precisamente el incumplimiento de los deberes inherentes a la propiedad de la dotación, y a los que hemos hecho alusión anteriormente, es decir, uso indebido de la parcela, explotación indirecta de la misma, incumplimiento de obligaciones familiares o de las obligaciones financieras (a las que seguidamente haremos alusión), y por último, falta reiterada a las normas de conservación de recursos naturales.

Es interesante llamar la atención sobre este tipo de propiedad peculiar, que se adquiere y se pierde por acto administrativo, y que está sujeta a continua vigilancia de parte también de la administración en cuanto al cumplimiento de los deberes inherentes a la misma.

G) *Inembargabilidad de las instalaciones de la dotación*

Se debe destacar que los bienes que integran la dotación, o sea, las plantaciones, semillas, animales, enseres y útiles necesarios para su cultivo y explotación, no pueden ser objeto de medidas judiciales preventivas o ejecutivas solicitadas por particulares, salvo que el deudor hubiere asumi-

24. Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha (?) de (?) de 1968, publicada en la *Gaceta Oficial* extraordinaria N° 1.240 del 1° de octubre de 1968.

do la obligación que dé origen a la medida, con la previa autorización del IAN.²⁵

H) *Dotación en patrimonio familiar*

También es inherente mencionar que el adjudicatario de una parcela en dotación puede convertirla en "patrimonio familiar", solicitando la correspondiente declaratoria del Instituto Agrario Nacional, decisión que éste también puede adoptar de oficio.

El patrimonio familiar así integrado es inalienable, indivisible, no está sujeto a medidas judiciales, no puede gravarse y sólo puede verse afectado en caso de revocatoria de la adjudicación, de expropiación por causa de utilidad pública o de ser aportado, previa autorización del IAN, en la constitución de cooperativas agrícolas.

El carácter de patrimonio familiar es revocable cuando fue acordado a solicitud de interesado, pero previa justificación y después de cinco años de su constitución.

El panorama jurídico que ofrece el patrimonio familiar agrario es un magnífico precedente para futuras instituciones similares en la propiedad urbana.²⁶

I) *Dotación y ayuda técnica*

La dotación no es la sola propiedad de la tierra, sino que, tal como lo dispone el artículo 57 de la ley, supone la asistencia crediticia y la enseñanza técnica necesaria.

La asistencia técnica comprende, a su vez, en beneficio del adjudicatario, dos aspectos complementarios: la instalación de servicios públicos y las obras de infraestructura, entre otras, de vialidad, riego, saneamiento, plantas de beneficio, equipo, servicio de maquinaria, almacenes, caminos de penetración, etc. La realización de esas obras y servicios está a cargo exclusivo del Estado y escapa, por completo, a las posibilidades del beneficiario de la reforma agraria.

Otro aspecto lo constituyen los servicios que comprende la extensión, o sea, la enseñanza al campesino de las técnicas necesarias para su trabajo, y que debe ser realizada con base a programas coincidentes con los de

25. Ley de Reforma Agraria, art. 85.

26. La Constitución establece en su artículo 73 que la ley debe favorecer la organización del patrimonio familiar inembargable. Las disposiciones respecto al patrimonio familiar agrícola están en los arts. 102 y 108 de la Ley de Reforma Agraria.

otros institutos del Estado que se ocupan de la enseñanza y la asistencia social.²⁷

J) *Dotación y crédito*

La dotación supone el servicio de crédito agrícola en sus diferentes modalidades para mejora de las instalaciones, solución de problemas económicos ocasionados por catástrofes naturales, etc.

La naturaleza de estos créditos, en los cuales se persigue una finalidad más social que económica, lleva a modalidades especiales que escapan al estudio de este trabajo.

CONCLUSION

Debe verse así la dotación agraria como un complejo de tierra, asistencia y crédito a través del cual se trata de obtener, por parte del Estado, la finalidad arriba señalada de transformar la estructura agraria nacional, considerando tanto el aspecto humano que suponen las condiciones de vida del trabajador como el aspecto económico, o sea, la productividad de la población y de la tierra.

27. En este sentido, la labor del Instituto Agrario Nacional debiera estar coordinada con la del INCE (Instituto Nacional de Cooperación Educativa).