

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



LAS TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA AGRARIA EN VENEZUELA

Dr. Roman J. Duque Corredor

Vicepresidente de la Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado.

Magistrado Presidente de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de Venezuela.

1. Régimen jurídico-administrativo.

Estas tierras constituyen la segunda gran categoría en que el Título I de la Ley de Reforma Agraria divide la propiedad agraria en Venezuela. Ahora bien, respecto a este tipo de tierras privadas sólo nos referiremos a su régimen jurídico administrativo, o sea, a las limitaciones que por razón de interés público se imponen a esta propiedad agraria. En consecuencia, dejaremos de lado las limitaciones en interés privado que son a las que se contrae el Código Civil (artículos 644, 647 a 758). Estas últimas pertenecen al derecho privado y tienen su origen en las relaciones de vecindad. En cambio las primeras se imponen por la utilidad pública y suponen cargas a la propiedad para tutelar o proteger intereses públicos o servicios públicos, y permiten que el carácter exclusivo de este derecho armonice con la colectividad.

2. Principio rector del régimen jurídico-administrativo de la propiedad.

La función social a que se refiere el artículo 99 de la Constitución es la fuente fundamental de las limitaciones administrativas de la propiedad. Ese principio según nuestra Corte Suprema de Justicia, permite compatibilizar ese derecho con los intereses públicos (Sala Político-Administrativa, Sentencia de fecha 03-12-74). Esa función social, de acuerdo al mismo Máximo Tribunal, no es una cualidad inherente a las cosas que consti-

tuyen el objeto de dicho derecho, "sino un concepto jurídico de contenido económico y social, que deriva del cumplimiento de ciertas obligaciones o deberes que la ley impone al propietario, atendiendo a la naturaleza del bien de que se trate" (sentencia de fecha 29-05-72).

Por otra parte, en virtud del contenido del artículo 99 de la Constitución, también la propia Corte Suprema de Justicia, ha señalado que la función social, "es la sujeción de la propiedad cualquiera que ésta sea, a las contribuciones, restricciones u obligaciones que establezca la Ley, por razones de interés nacional" (sentencia de fecha 21-12-61).

Ahora bien, ¿en qué consiste entonces la garantía de la propiedad que consagra la Constitución en el mismo artículo 99? A este respecto, la jurisprudencia y la doctrina han precisado que esta garantía en ningún momento significa reconocerle a este derecho un presunto carácter absoluto, sino que puede ser limitado, restringido o eliminado solamente mediante ley y no por otros actos subordinados, y que puede ser expropiada únicamente por los jueces, por causas de utilidad pública o social, mediante un procedimiento judicial, determinado y el pago de una justa indemnización y que además, se prohíbe su confiscación (artículo 102 y 101 eiusdem). (Ver Brewer Carías, Allan, "El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela". "Es-

tudios sobre la Constitución", Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo II, págs. 1.157 y 1.158). La propiedad, pues, tal y como lo garantiza la Constitución, y en razón de su función social, es un derecho sometido a limitaciones de carácter legal y por tanto, no es absoluto, eterno, exclusivo e inmutable, sino limitado y limitable.

Atendiendo la misma Constitución, examinaremos, el régimen jurídico administrativo de la propiedad agraria, atendiendo a sus limitaciones, restricciones, obligaciones y contribuciones, fundamentalmente contenidas en la legislación especial agraria.

Pero antes, debe precisarse que por tierras de propiedad privada, comprendemos, "aquellas que pertenecen a las personas naturales y a las personas jurídicas de origen privado", y también se incluyen las que pertenecen a las empresas del Estado. Igualmente, forman parte de esta categoría de tierras, aunque su propiedad se constituya por un acto administrativo, las adjudicaciones o dotaciones que efectúe el Instituto Agrario Nacional. A la propiedad tradicional, la hemos denominado "tierras privadas agrarias de derecho común", y a las dotaciones "tierras privadas agrarias de origen agrorreformista".

3. Limitaciones al uso de la propiedad privada agraria.

El ejercicio de este derecho en cuanto a su facultad de usar se refiere, está sujeto a algunas limitaciones legales administrativas, como por ejemplo:

a) En cuanto a los parcelamientos rurales, la Ley Forestal de Suelos y Aguas exige, cuando estos proyectos impliquen destrucción de vegetación, la intervención previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para aprobar los proyectos. Igualmente, el aprovechamiento de los productos forestales en terrenos privados requiere del respectivo permiso otorgado por las autoridades de dicho Ministerio. También en esta actividad, la Ley de Reforma Agraria exige la autorización previa del Instituto Agrario Nacional para la realización de parcelamientos privados (artículo 21).

b) Por razón de la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables, con fundamento en los artículos 99 y 106 de la Constitución, se establecen limitaciones al uso de la propiedad privada agraria, tales como los previstos en la Ley Forestal de Suelos y Aguas que imposibi-

litan usar de la propiedad cuando prohíbe dentro de los terrenos declarados parques nacionales, las construcciones o desmontes. También en los casos de las zonas protectoras se prohíben determinados usos. En los casos de los parques nacionales, cuando en los terrenos de que se trate se hayan venido realizando actividades agrícolas, procederá la expropiación correspondiente, en los otros casos no había lugar a indemnización. Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente prevé que se establezcan prohibiciones y restricciones al uso de la propiedad.

c) En materia de seguridad y defensa nacional, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa prohíbe realizar construcciones, edificaciones e instalaciones sin la previa autorización del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Defensa en las Zonas de Seguridad Fronteriza.

d) La Ley de Reforma Agraria en el artículo 83 prohíbe destinar la parcela proveniente de una dotación de tierras, a fines distintos a los de la Reforma Agraria.

e) Igualmente esta Ley contempla que a través de la zonificación se pueden prohibir determinadas explotaciones, y que los agricultores cambien sus antiguos cultivos (artículo 121).

f) Finalmente, las declaratorias de "Zonas de Aprovechamiento Agrícolas Especiales", obligan a los propietarios a respetar los planes de manejo nacional elaborado por el Ministerio de Agricultura y Cría y este organismo controla su ejecución (artículo 123 de la Ley de Reforma Agraria).

4. Limitaciones al goce y disfrute de las tierras de propiedad privada.

La facultad de derivar proventos de las tierras que tienen sus propietarios, también aparece limitada legalmente por razones de interés público.

Así por ejemplo:

1) En materia de arrendamientos de predios rústicos, el derecho de fijar la renta de sus tierras por parte de los dueños, está limitado puesto que el canon de arrendamiento puede ser establecido por zonas por el Instituto Agrario Nacional, y a esa regulación tienen que someterse los propietarios (artículos 145 y 161, ordinal 16).

2) En los casos de dotaciones de tierras y de patrimonios familiares agrarios, los arrendamientos están prohibidos, de conformidad con lo previsto en el ordinal 4o. del artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, en el último aparte del artículo 74 y en el artículo 104 eiusdem.

3) También el goce y disfrute de la propiedad privada agraria está limitado, cuando los propietarios de tierras dadas en arrendamiento necesitan la autorización del Instituto Agrario Nacional para desalojar a sus arrendatarios y ocupantes (artículo 148).

4) Igualmente esta facultad de gozar y disfrutar está limitada, cuando la Ley de Reforma Agraria prohíbe al arrendador exigir a su arrendatario el pago de la renta de las tierras en especie o en trabajo, o que realicen siembras que queden en beneficio del fundo sin que el propietario esté obligado a una contraprestación justa (artículo 143, literales "f" y "g").

5. Limitaciones a la disposición de la propiedad privada agraria.

Estas limitaciones atienden a la protección de la unidad de las tierras y al interés de garantizar los fines sociales que representan determinadas actividades como la Reforma Agraria, la producción agropecuaria y el consumo.

En este sentido, pueden señalarse, entre otras, las siguientes limitaciones:

a) La Ley de Venta de Parcelas de 1960 regula y establece las modalidades bajo las cuales los propietarios de tierras pueden vender sus inmuebles rurales por parcelas y mediante oferta pública. Igualmente, la Ley de Reforma Agraria exige la autorización del Instituto Agrario Nacional como protección de los beneficiarios de la Reforma Agraria (artículo 21).

b) La Ley contra el Acaparamiento y la Especulación contiene limitaciones sobre la disposición de bienes de primera necesidad, que hubieren sido controlados y regulados en su precio por el Estado, previéndose incluso el delito de especulación y acaparamiento. Evidentemente que tales limitaciones son perfectamente aplicables a los productos de las tierras agrícolas.

c) La Ley de Mercadeo Agrícola permite al Ejecutivo Nacional regular el precio de compra y de venta de los productos agrícolas por las empresas agroindustriales.

d) La Ley de Protección al Consumidor también prevé la regulación de los precios de los productos de primera necesidad, y entre ellos, por supuesto la de los productos agropecuarios que constituyen la base de la alimentación.

e) La Ley de Reforma Agraria contempla limitaciones a la facultad de disposición de los propietarios rurales. En efecto, en primer término, en

lo atinente a la disposición por acto inter vivos de las parcelas adjudicadas por el Instituto Agrario Nacional, se exige la oferta previa de dichas parcelas al referido Instituto; o la autorización de éste en caso de que no prefiera adquirir las parcelas, y además, sólo pueden venderse a terceras personas que llenen los mismos requisitos que los adjudicatarios (artículo 74). Y en cuanto a las disposiciones mortis causa, la misma Ley regula las sucesiones ab intestato en los casos de fallecimiento de los adjudicatarios, ya que prohíbe la partición de las parcelas (artículo 73).

f) En materia de constitución de garantías sobre las tierras adjudicadas, el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria exige la autorización del Instituto Agrario Nacional para poder hipotecar válidamente las parcelas provenientes de una dotación (artículos 123 y siguientes).

g) Por último, cuando se trate de dotaciones de tierras constituidas en patrimonio familiar, la Ley de Reforma Agraria prohíbe la enajenación de las tierras (artículo 102).

Las anteriores limitaciones al uso, disfrute y disposición, no afectan la titularidad de la propiedad, ni su esencia, sino su carácter absoluto, no suponen pérdida o desmembramiento de los bienes objeto de la misma, por el contrario más bien resultan normales dentro del régimen de la propiedad agraria, por esta razón no dan derecho a reclamar indemnización por parte de los propietarios.

6. Restricciones a la propiedad agraria.

Estas limitaciones se refieren a la esencia misma del derecho de propiedad: su titularidad o su carácter exclusivo. En realidad representan verdaderos sacrificios de los derechos patrimoniales de los particulares. La doctrina califica estas restricciones como "potestades ablativas de derechos reales".

Por alterar o modificar el contenido del derecho de propiedad, es decir, su carácter exclusivo o perpetuo, significan una lesión, un desmembramiento y hasta una supresión de la propiedad en razón del interés público, dan derecho a una indemnización.

Tales restricciones son:

1o.) Las que alteran el carácter exclusivo de la propiedad, como las servidumbres administrativas y las ocupaciones temporales, y

2o.) Las que afectan el carácter perpetuo o la titularidad de dicho derecho, como la expropia-

ción, la ocupación judicial de bienhechurías y la revocación.

Veamos estas restricciones:

6.1. Restricciones al carácter exclusivo de la propiedad agraria.

6.1.1. *Servidumbres Administrativas.*

Esta restricción impone una cesión forzosa de la posesión o del uso de una propiedad en beneficio de la colectividad o del interés general.

Dentro de este orden de ideas, la propiedad agraria puede soportar servidumbres de conductores eléctricos, servidumbres ferrocarrileras y servidumbres mineras y de hidrocarburos, entre otros.

Pero, específicamente desde un punto de vista agrario, la propiedad especial de este tipo, puede ser gravada por servidumbres de Reforma Agraria, como aquella a las cuales se refiere el artículo 90 de la Ley de la materia, o sea, las de paso, acueducto u otras necesarias para la explotación de las superficies expropiadas para los fines de Reforma Agraria, o de los establecimientos agrarios que se organicen, y que pueden recaer sobre las superficies que los propietarios se hubieren reservado en los juicios de expropiación.

Todas estas servidumbres se caracterizan por ser permanentes, y dan derecho a indemnización se constituyen por contratos o mediante juicio de expropiación, a falta de convenio amigable (Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, artículo 36).

6.1.2. *Las ocupaciones temporales.*

La propiedad agraria también puede ser ocupada para facilitar al Estado o los entes públicos o concesionarios de servicios públicos o de bienes declarados de utilidad pública, el uso temporal de dicha propiedad por razones de utilidad pública o de interés general.

Tales ocupaciones se dan para facilitar la construcción de obras públicas (Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, artículo 47); o en los casos de fuerza mayor o de necesidad absoluta (artículo 54 *eiusdem*); por razones sanitarias (Ley de Sanidad, artículos 17 y 18); por razones militares (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, artículo 451), y por causa de los trabajos de explotación de los yacimientos de hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos, artículo 55).

Estas ocupaciones son temporales y su proce-

dimiento de constitución es de carácter administrativo y siempre dan derecho a una indemnización.

6.2. Restricciones al carácter perpetuo de la propiedad agraria.

Estas restricciones afectan al elemento más importante de la propiedad: la titularidad y constituyen el máximo sacrificio: su extinción. Además, suponen la sustitución del titular de la propiedad por otro, el Estado u otro particular, y dan derecho a indemnización.

Estas restricciones son las siguientes:

6.2.1. *La expropiación.*

A través de este medio jurídico el Estado extingue el derecho de propiedad y representa una adquisición coactiva de los bienes de los particulares, y lleva consigo siempre una justa compensación, por mandato del artículo 101 de la Constitución.

A su vez, respecto de la propiedad agraria la expropiación puede ser:

A) *Ordinaria*: Que recae sobre los fundos que no cumplen la función social, o sea, los ociosos, incultos, las no explotadas, las explotadas indirectamente, los destinados a parcelamientos rurales privados no desarrollados y las tierras de agricultura dedicadas a la ceba de ganado en forma extensiva (artículos 26 y 27 de la Ley de Reforma Agraria).

Esta expropiación ordinaria sólo procede cuando en el lugar de las dotaciones o en los circunvecinos no existan, o sean insuficientes o impropias las tierras de las entidades públicas afectadas a la Reforma Agraria.

B) *Urgente*, que recae sobre tierras aún cuando cumplen la función social o sean inexpropiables por su extensión o temporalmente, si se hubieran agotado las tierras expropiables ordinariamente y no quedare otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad (artículo 27 *eiusdem*, último aparte).

C) *Por necesidad*, que procede sobre fundos que cumplen la función social o inexpropiables por su extensión, cuando sean necesarias para la buena realización de un plan agrario (artículo 33 *eiusdem*).

D) *La expropiación de obras y mejoras sobre tierras baldías*, cuando el Instituto Agrario Nacional necesite utilizar dichas tierras y no haya logrado un acuerdo con el ocupante (artículo 39 eiusdem y 33 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios).

E) *La expropiación por cesación de la inexpropiabilidad por razón de la extensión del predio*, en los casos contemplados en el artículo 32 de la Ley de Reforma Agraria.

6.2.2. *La ocupación judicial de bienhechurías en tierras baldías* donde no exista una explotación agropecuaria útil (artículo 40 de la Ley de Reforma Agraria). Este caso, el Juez competente en materia de expropiación autoriza la ocupación de dichas tierras, pagándose a justa regulación de experto las obras y mejoras.

6.2.3. *La revocación*, que constituye la sanción a los adjudicatarios que no cumplan las obligaciones de la dotación, o a los herederos de un adjudicatario que opten por la partición. En los casos de revocación se paga solo el valor de las mejoras útiles, y en las de extinción en caso de sucesiones, el precio de la parcela y de las mejoras y bienhechurías (artículos 83, 84 y 73 eiusdem).

7. Obligaciones de la propiedad privada agraria.

Este tipo de limitaciones de la propiedad generalmente son prohibiciones de hacer o de no hacer que la Ley impone por razones de interés social o de utilidad pública.

Pueden ser de los siguientes tipos:

1. Por causa de la función social, en razón de que los propietarios tienen la obligación de explotar eficientemente sus tierras, de trabajar y dirigir la explotación personal y directamente; de responder financieramente por la empresa agrícola; de cumplir las disposiciones conservacionistas y laborales, y de inscribir el predio en el Catastro Rural (artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria).

2. Por causa de necesidad de vivienda, los propietarios de grandes explotaciones en donde existan más de treinta trabajadores permanentes,

deben facilitarles viviendas a éstos bien mediante arrendamiento o a través de la concesión de créditos (artículo 135 de la Ley de Reforma Agraria y artículos 181, 183 y 184 de su Reglamento).

3. Por causa de la dotación de tierras, el adjudicatario se compromete a trabajar la parcela, a no abandonarla, a no arrendarla, a no destinarla a fines distintos a los de la Reforma Agraria, a conservar diligentemente las construcciones y mejoras (artículos 67 y 83 eiusdem), y a cumplir con las disposiciones conservacionistas (artículo 124 eiusdem).

4. Por causa de los contratos de tenencia o de la ocupación, los propietarios se obligan a no desalojar a los arrendatarios y a los ocupantes que llenen los requisitos del artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, y a cumplir las obligaciones derivadas de los amparos agrarios de no perturbar a sus beneficiarios (artículo 31 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios).

5. Por causa de los patrimonios familiares, en virtud de que sus titulares se obligan a no vender las tierras o no darlas en arrendamiento, y a trabajarlas (artículo 104).

6. En materia forestal los propietarios tienen la obligación de hacer repoblaciones forestales a sus propias expensas (artículos 39 y 41 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas), y

7. Por razones de seguridad y defensa nacional, los extranjeros dueños o detentadores por cualquier título de inmuebles situados en las zonas de seguridad adyacentes a la orilla del mar, de los lagos y ríos navegables, tienen la obligación de declararlos ante la autoridad competente (artículo 16 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa).

8. Contribuciones a la propiedad privada agraria

En la actualidad no existen contribuciones especiales que graven la propiedad privada agraria, sino generales, como el impuesto sucesoral.

Sin embargo, la Ley de Reforma Agraria propugna un impuesto predial rural sobre las tierras ociosas, incultas o cultivadas indirectamente que establezca cargas fiscales progresivas sobre tales tierras, sin perjuicio de su expropiación.