

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN CIENCIAS MENCIÓN DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**Dogmática de la propiedad agraria en el Derecho Venezolano: suficiencia y eficacia en la  
tenencia de tierras**

**Autor:** Juan Fernando Marrero Castro

C. I. 6.558.247

**Tutor:** Román J Duque Corredor

**Caracas, Octubre 2021**

Trabajo de Grado presentado como requisito final para optar al Título de Doctor en Ciencias, Mención Derecho.

Comité

## **DEDICATORIA**

A dos pilares fundamentales de vida, mis padres Rodrigo y Mariluz.

A mis grandes inspiraciones en la difícil tarea que fue culminar este desarrollo: a mi esposa María José y a nuestro hijo Diego Rodrigo, quienes recordaban siempre la importancia no solo de culminar esta propuesta sino de hacerlo bien.

A los agraristas del país, con la sensación de haber sembrado un pequeño grano en el estudio del Derecho Agrario, con la finalidad de permitir cosechar justicia. Especial dedicatoria al Dr. Miguel Ángel Hernández Ocanto, quien luego de casi 34 años de docencia ininterrumpida, me entregó el testigo de la Cátedra de Derecho Agrario en la Facultad de Agronomía de la UCV con unas palabras que retumban: una reforma agraria sin doctrina es solo un discurso.

Finalmente, a la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela, especialmente a mis estudiantes, los de antes, los de ahora y los que vendrán.

## AGRADECIMIENTOS

Llegado el punto de culminación de una difícil tarea que incluyó en su fase final los tiempos de la pandemia de Covid-19, y de que tantos son y tantos cuentan, es posible, que algunas personas queden por fuera de una inmensa gratitud que se ha hecho deuda:

A la Providencia, que tanto ilumina el camino, especialmente en los momento más difíciles de la existencia.

A mi alma mater la Universidad Central de Venezuela, en su año tricentenario, la casa que vence las sombras, y especialmente a los profesores y profesoras del doctorado en Ciencias, mención Derecho, que fundamentaron mi formación y orientaron el camino de la investigación jurídica y de este proyecto, especialmente al Dr. Carlos Simón Bello y a la Dra. Cosimina Pellegrino. La UCV seguirá su lucha y habrá de imponerse por sobre la oscuridad que la acecha en estos tiempos, que han dejado heridas profundas en la historia patria. El lector sabrá por las fechas, cuando lea, a que tiempos, nos referimos. El país ha contado y seguirá contando con su ilustre Universidad.

Una mención especial para agradecer al Prof. Pedro Pinto, de la Escuela Eléctrica de la Facultad de Ingeniería, quien hoy ya no está con nosotros, y quien desde un área de conocimiento alejada del Derecho como lo es la Ingeniería, como buen consejero y amigo me dijo, cuando yo intentaba iniciar ...” Comienza, no lo sigas postergando.”

A mi tutor, Román J. Duque Corredor, maestro en el conocimiento fundamental del Derecho en el país y especialmente del Derecho Agrario, quien me condujo a poner orden y estructura, dada su experiencia en lo extenso y complejo que puede ser el agrarismo.

A tantos muchos, a tantos otros. Tantos fueron y tantos contaron.

La tierra es la única cosa del mundo que tiene valor - murmuró él; haciendo con sus cortos y gruesos brazos amplios ademanes de indignación -, porque es la única que perdura. ¡No lo olvides! Es la única cosa que merece que trabajemos por ella, que luchemos por ella, que muramos por ella.

(Gerald O'Hara a su hija Scarlett)

**Lo que el viento se llevó. 1936. Margaret Mitchell.**

¡Dios, que buen vasallo, si tuviese buen Señor!.  
**Poema del Mio Cid. Verso 20**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>1. El problema de investigación</b> .....	5
<b>2. Justificación de la investigación</b> .....	9
<b>3. Objetivos de la investigación</b> .....	11
<b>II. MARCO TEÓRICO</b> .....	12
<b>1. Propiedad y propiedad de la tierra. Consideraciones</b> .....	12
<b>2. La propiedad de la tierra y su evolución histórica: de noción a institución</b> .....	22
<b>3. Teoría económica de los derechos de propiedad</b> .....	39
<b>a. La tierra como fuente de riqueza: los fisiócratas y el cuestionamiento de la economía política clásica a los terratenientes y a la renta de la tierra</b> .....	39
<b>b. Propiedad privada, propiedad comunal, propiedad estatal: explicación, justificación y teorías</b> 45	45
<b>c. El enfoque institucional, el derecho y derechos de propiedad</b> .....	65
<b>4. Importancia de la propiedad de la tierra para la economía agrícola y el desarrollo rural. Algunas evidencias</b> .....	67
<b>5. Derechos de propiedad y mercado de tierras agrícolas</b> .....	80
<b>6. Conformación de la propiedad territorial y de la propiedad agraria en Venezuela: antes y después de Colón</b> .....	81
<b>a. Etapa precolombina (antes de 1492)</b> .....	83
<b>b. La etapa de la Conquista y de la Colonización (1492-1811)</b> .....	88
<b>c. Etapa Republicana</b> .....	104
<b>7. La cuestión agraria en Venezuela</b> .....	113
<b>8. El Derecho Agrario: una disciplina como respuesta a las insuficiencias del derecho civil para atender a la cuestión agraria</b> .....	124
<b>a. Período clásico del Derecho Agrario. Escuela Autónoma o técnico-jurídica del derecho agrario de Giangastone Bolla</b> .....	128
<b>b. Período Clásico del Derecho Agrario. Escuela de la especialidad del derecho agrario de Ageo Arcangeli</b> .....	131
<b>c. Período moderno del derecho agrario. La doctrina de la “agrariidad” de Antonio Carrozza</b> 132	132
<b>d. Tendencias del Derecho Agrario Postmoderno: derechos humanos, ambiente y alimentación</b> 134	134

e.	<b>Sobre la noción del Derecho Agrario. Algunas Definiciones.....</b>	141
f.	<b>Objeto del Derecho Agrario: amplitud de contenido y el problema de su definición.....</b>	144
g.	<b>El método del Derecho Agrario. La agrariedad y la aproximación tridimensional al objeto</b> 151	
h.	<b>Fuentes y Principios del Derecho Agrario .....</b>	156
9.	<b>La doctrina civilista de la propiedad .....</b>	163
a.	<b>Derecho positivo y propiedad en Venezuela: Código Civil y Constitución.....</b>	169
10.	<b>La propiedad de la tierra en el Derecho Agrario. Especificidad y noción doctrinaria. El</b> <b>“agrarismo” como doctrina.....</b>	172
11.	<b>La función social de la propiedad. Bases conceptuales.....</b>	189
a.	<b>La Iglesia Católica y su doctrina de la función social de la propiedad.....</b>	197
b.	<b>La constitucionalización de la función social de la propiedad: la Constitución de Weimar, el</b> <b>Estado Social y su influencia sobre el constitucionalismo del siglo XX.....</b>	212
c.	<b>La función social de la propiedad en las Constituciones posteriores a Weimar. Algunos</b> <b>ejemplos en Europa y América .....</b>	217
d.	<b>La función social en la jurisprudencia nacional. La sentencia N° 85 de la Sala Constitucional</b> <b>del Tribunal Supremo de Justicia. Alcance y críticas .....</b>	222
12.	<b>Antecedentes de la primera Reforma Agraria de Venezuela. Los primeros intentos</b> <b>legislativos de cambio estructural de la propiedad (1936-1948) .....</b>	228
13.	<b>Ley de Reforma Agraria (1960). La propiedad dotatoria. Primer ensayo efectivo de cambio</b> <b>estructural de la propiedad rural .....</b>	247
1.	<b>Características de la propiedad dotatoria.....</b>	253
b.	<b>Naturaleza y alcance de la propiedad dotatoria .....</b>	257
c.	<b>Algunos problemas no previstos de la propiedad dotatoria: ocupación precaria en tierras de</b> <b>entidades públicas y mercado informal de bienhechurías.....</b>	262
III.	<b>BASES LEGALES .....</b>	265
1.	<b>Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001). La propiedad agraria. Segundo ensayo de cambio</b> <b>de la propiedad rural .....</b>	265
2.	<b>Régimen constitucional de la propiedad y de la propiedad rural en Venezuela.....</b>	272
a.	<b>La propiedad en las Constituciones republicanas. 1811-1961.....</b>	272
b.	<b>Propiedad y propiedad agraria en la Constitución de 1999 .....</b>	284
c.	<b>Principios agrarios constitucionales a partir de 1999 .....</b>	287
3.	<b>El régimen jurídico de la propiedad agraria en el derecho positivo nacional: Ley de Tierras y</b> <b>Desarrollo Agrario .....</b>	292

a.	Una habilitación con orientaciones para consolidar la titulación y el mercado de tierras mediante una legislación especial agraria .....	293
b.	La propiedad agraria como institución especial en la Ley de Tierras y Desarrollo Rural....	294
c.	Especificidades de la propiedad agraria en la legislación positiva .....	296
d.	La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como fuero atrayente: función social de las tierras y tierras afectadas.....	301
IV.	MARCO METODOLÓGICO .....	307
1.	Tipo de Investigación .....	307
2.	Diseño de Investigación.....	307
3.	Técnicas e instrumentos de recolección de la información.....	308
4.	Método de análisis de la información .....	308
V.	ANÁLISIS DE LA PROPIEDAD AGRARIA COMO INSTRUMENTO EFECTIVO DE LA TENENCIA DE TIERRAS. ....	310
1.	La propiedad agraria como un derecho de usufructo limitado .....	310
2.	Ley de tierras, tenencia y propiedad: algunas evidencias.....	312
3.	Restricciones a las limitaciones de la propiedad agraria. La teoría del contenido esencial del derecho de propiedad.....	316
4.	Suficiencia y eficacia del título de propiedad agraria .....	322
5.	Conflictos derivados de las limitaciones excesivas de la propiedad agraria .....	327
6.	Las Cartas Agrarias como respuesta parcial a las insuficiencias de Ley de Tierras y de la propiedad agraria para garantizar la tenencia segura .....	329
7.	La ineficacia de la propiedad agraria ante operaciones de crédito agrícola y la resolución para protocolizar hipotecas sobre tierras agrícolas y bienhechurías .....	330
8.	Lecciones aprendidas .....	331
VI.	MEJORANDO EL DERECHO A LA TIERRA. ....	332
VII.	HACIA UNA NUEVA NOCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA ....	335
1.	La revisión de la propiedad agraria y una propuesta de transformación hacia un derecho pleno de facultades para campesinos y productores .....	339
2.	Algunas premisas para el cambio de paradigma sobre la propiedad agraria .....	340
3.	Estructura y alcance del nuevo derecho de propiedad agraria.....	342
4.	Otras propuestas .....	345
a.	Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria (1997) .....	345
b.	Propuesta de Codificación agraria: la tierra, propiedad y empresa .....	347
c.	Un Anteproyecto de Código Agrario (2018) .....	349

<b>VIII.</b>	<b>A MANERA DE REFLEXIÓN</b> .....	353
<b>IX.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	358
<b>X.</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	369

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO.  
DOCTORADO EN CIENCIAS MENCIÓN DERECHO**

**DOGMÁTICA DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN EL DERECHO VENEZOLANO:  
SUFICIENCIA Y EFICACIA EN LA TENENCIA DE TIERRAS**

**Autor:** Juan Fernando Marrero Castro

**Tutor:** Román J Duque Corredor

**RESUMEN**

La propiedad agraria es una institución con raíces históricas en cuya conformación han influido no solo elementos jurídicos del derecho civil sino elementos derivados de la evolución política que originaron una distribución inequitativa de la tierra, como el latifundio, con efectos económicos adversos sobre la productividad de la tierra y regresivos en lo social. La propiedad territorial que nace con el dominio y con la expansión por vía de la fuerza y por el derecho de conquista, propio de la época medieval, produce la estructura feudalista que se caracteriza por grandes latifundios, cuyo señorío recae en grandes propietarios, excluyendo de este derecho a la gran mayoría de campesinos y demás moradores de la tierra. La estructura de tenencia latifundista se mantiene por siglos, pasando incluso al llamado nuevo mundo mediante la reproducción de instituciones y leyes implantadas tras la Conquista y posterior Colonización del territorio americano luego de los viajes de Colón, como las Mercedes Reales, que también se replican con otros nombres, como los haberes militares, tras la independencia de los territorios hispano y luso parlantes del imperio español y portugués.

La inequitativa e ineficiente estructura de tenencia latifundista generó una respuesta política y jurídica, en el marco de procesos reformistas de la estructura de la propiedad, desde una rama del derecho que marca distancia del derecho civil, como lo es el derecho agrario. Esta respuesta fue la propiedad agraria, cuyo estudio dogmático a la luz de la doctrina y legislación comparada y nacional, es el objetivo general de la presente investigación. En el estudio se determina el alcance jurídico de la propiedad agraria como institución del ordenamiento especial agrario nacional, estableciendo las implicaciones sobre la productividad de las tierras con fines agroproductivos que tiene la noción especial de la propiedad agraria.

Se concluye que la estructura de la propiedad agraria acusa los problemas propios de los sistemas de propiedad comunal o estatal, puesto que el titular que se beneficia de la adjudicación no es el propietario sino un usufructuario. En consecuencia, el adjudicatario no tiene incentivos para utilizar a su intensidad óptima la tierra otorgada o, por otro lado según circunstancias, el aliciente puede ser más bien la sobre utilización de la tierra sin consideración de la conservación debida de los recursos ambientales. Se concluye, finalmente, que la propiedad agraria no es un título

suficiente a los efectos de un derecho completo de propiedad, ni tampoco efectivo a los efectos de promover la productividad y el desarrollo sustentable. El trabajo hace una reflexión sobre las lecciones aprendidas de las reforma agrarias, proponiendo reformas legislativas en la estructura de la propiedad agraria para mejorar el acceso a la tierra y su explotación eficiente, el cual se lograría mediante el otorgamiento a los productores de un derecho pleno o condicionado, incluyendo la facultad de disposición y se analizan los planteamientos más integrales de codificación agraria, que incluyen ampliaciones a los atributos de la propiedad agraria, con la finalidad de mejorar la incidencia de este instituto en la productividad de la tierra y su desarrollo sustentable.

**CENTRAL UNIVERSITY OF VENEZUELA  
FACULTY OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES  
LAW SCHOOL  
POSTGRADUATE STUDY CENTER.  
DOCTORATE IN SCIENCES, LAW MENTION**

**DOGMATICS OF AGRICULTURAL PROPERTY IN VENEZUELAN LAW:  
SUFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN LAND TENURE**

**Author:** Juan Fernando Marrero Castro

**Tutor:** Román J Duque Corredor

**ABSTRACT**

Agrarian property is an institution with historical roots, the formation of which has been influenced not only by legal elements of civil law but also by elements derived from political evolution, that led to an unequal distribution of land, such as *latifundios*, with adverse economic effects on the productivity of the land and social regression. The institution of territorial property that is born in the domain and in the expansion by way of force and by the right of conquest, typical of medieval times, produces the feudalist structure characterized by large latifundia, whose property rests with large landowners, excluding from this right the great majority of peasants and other inhabitants of the land. The latifundist tenure structure was maintained for many years later, even passing to the so-called new world through the reproduction of institutions of the laws implanted after the Conquest and subsequent Colonization of the American territory after the voyages of Columbus, such as the Mercedes Reales, which also were replicated with other names, such as military assets, after their independence from the Spanish and Portuguese empires.

The inequitable and inefficient landlord tenure structure generated a political and legal response, within the framework of reformist processes of the property structure, from a branch of law that marks a distance from civil law, such as agrarian law. This response was agrarian property, whose dogmatic study in the light of comparative and national doctrine and legislation is the general objective of this research. The study determines the legal scope of agrarian property as an institution of the special agrarian order, establishing the implications on the productivity of lands for agro-productive purposes that the special notion of agrarian property has.

It is concluded that the structure of agrarian property shows the problems inherent to communal or state property systems, since the holder who benefits from the adjudication is not the owner, but an usufructuary. Consequently, the awardee does not have incentives to use the granted land at its optimal intensity or, on the other hand, the incentive may be rather overuse of the land without consideration of the due conservation of the resources. Finally, it is concluded that agrarian property is not a sufficient title for the purposes of a complete property right, nor is it effective for the purpose of promoting productivity and sustainable development. The work reflects on the lessons learned

from the agrarian reform, proposing changes in the property structure to improve the right of access to land, which would allow a full or conditional right to producers, including the power of disposition and the most comprehensive approaches to agrarian codification, including extensions to the attributes of agrarian property, in order to improve the incidence of this institute in the productivity of the land and its sustainable development.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Una de las actividades capitales del ser humano es la agricultura, faena milenaria que tiene por finalidad producir alimentos para satisfacer una necesidad fisiológica esencial como es la alimentación. La agricultura, junto a políticas públicas, tecnológicas e instituciones apropiadas, es la fuente material para garantizar el derecho a la alimentación, que es un derecho humano fundamental. La agricultura, sin embargo, no es solo producir alimentos para satisfacción de una necesidad humana. Es también una actividad económica y cultural que marca de forma trascendente el desarrollo de un país. Ahora bien, para llevar a cabo la actividad agrícola se necesita tener acceso a tierras aptas para la producción de materias primas y alimentos. La agricultura se lleva adelante utilizando a la tierra como sustento físico principal. Aun hoy, con los adelantos tecnológicos, es marginal la producción de alimentos que no utiliza a la tierra como soporte y sustento fundamental, sin que esto signifique un desmerecimiento, sino en todo caso una realidad que pudiera cambiar por causa del progreso científico y las transformaciones económicas. Por otra parte, la tierra ha sido el centro de luchas notables y los conflictos por su uso y posesión han marcado de forma significativa la historia de la humanidad. Aunque la intensidad de estas disputas ha disminuido notoriamente, aún persisten en algunas regiones del mundo.

El derecho a la tierra además de haber sido y seguir siendo objeto de guerras y de querellas de todo tipo, también es un tema central de debates y de planteamientos filosóficos, políticos, sociológicos y jurídicos, sobre cómo debe adquirirse, cómo debe ser negociado, vendido o comprado, cómo debe ser distribuido o mantenido, o cómo debe ser transferido ese derecho. A lo largo de la historia, la lucha por la tierra ha sido una bandera política importante. En la conformación de la propiedad privada de la tierra, el otorgamiento de títulos desde el Estado fue una característica distintiva durante la Conquista y Colonización de los territorios americanos por parte de la Corona española y también lo fue durante la gesta independentista. En agradecimiento a tales hazañas, los colaboradores fueron recompensados con títulos de propiedad mediante instrumentos como las Mercedes Reales durante la Colonia o los Haberes Militares, ya estos en la época republicana. Si bien se reconoce que estas formas de instituir la propiedad están en el origen de los latifundios y conformaron un régimen de tenencia contrario al interés económico y social, actualmente también se les reconoce legalidad en el marco jurídico agrario del país, aunque esto luzca una paradoja, como se discute en el trabajo.

Algunas consignas o lemas como el de “Tierra y Libertad” de la Revolución Mexicana (1910-1917) o el de “Tierra y Hombres Libres”, durante la Guerra Federal venezolana (1859-1863), sirven para comprender el fuerte componente agrario que ha girado alrededor de muchos procesos de cambio estructural y de qué forma la lucha por la tierra ha sido el foco o *leitmotiv* de estos cambios. Estas disputas han tenido y siguen teniendo un efecto fundamental sobre la agricultura y especialmente sobre la economía de la agricultura. La concepción política y doctrinaria de los distintos procesos políticos en relación con la propiedad de la tierra y los tipos jurídicos derivados de estos procesos tienen efectos importantes sobre la producción de alimentos y, en definitiva, sobre el desarrollo territorial sustentable.

Hoy en día existe un consenso más o menos generalizado mediante el cual se reconoce al productor, sea campesino o no, tanto por razones de justicia como por razones de eficiencia económica, el derecho a ser propietario de la tierra que cultiva. Tanto es así, que cuando existen impedimentos estructurales que dificultan y cierran las oportunidades para el acceso a la tierra, muchos países han optado por promulgar leyes y diseñar políticas especiales, para abrir las puertas a quienes no tienen o no han tenido la posibilidad de materializar el derecho a ser propietario de sus tierras. Estos programas o políticas son las llamadas reformas agrarias o de tierras con fines distributivos o de cambio estructural de la propiedad. De estas transformaciones, cuyo sostén generalmente es una ley que le otorga la fuerza vinculante necesaria para que se lleven adelante las transformaciones estructurales, emanan formas particulares o especiales de propiedad sobre la tierra. En la mayoría de los países iberoamericanos existe, incluso, un derecho especial, el derecho agrario, como una disciplina vinculada al derecho civil pero separada de este, cuyo objeto es regular todo lo relativo a las relaciones que se forman en torno a la tenencia y propiedad de las tierras de cultivo, y por supuesto, a su acceso, y que ha sido y sigue siendo el soporte de los procesos de reforma estructural de la propiedad o de reforma agraria. La importancia de las leyes agrarias es de tal magnitud, que en muchos casos actúa como un fuero atrayente y preminente al derecho civil, tal como se analiza en el estudio.

Por otra parte, conviene señalar que la titulación formal del derecho de propiedad de las tierras de cultivo se considera esencial a la agricultura y a la producción estable, eficiente y segura de alimentos y materias primas agrícolas, tal como señala la literatura especializada. La inseguridad jurídica respecto a la tenencia y propiedad de la tierra desincentiva la inversión agrícola y reduce

considerablemente la productividad. En el trabajo se analizan los elementos de una teoría de la propiedad que la vincula como condición necesaria para el desarrollo. Cualquier política de reforma estructural de la propiedad que tenga como finalidad democratizar el acceso a la tierra agrícola, haciendo más justa su distribución, debe tomar en cuenta la evidencia empírica que favorece la entrega de un título de propiedad privada claramente definido, mediante el cual los beneficiarios de la política puedan no solamente usufructuar su tierra sino también disponer de ella. De la misma forma que el mercado con todas sus imperfecciones es un regulador de la propiedad de la tierra, el Estado, a través de políticas de cambio estructural, debe garantizar la propiedad de la tierra con programas eficientes de regularización de la tenencia, considerando no solamente las particularidades propias de la actividad agrícola sino de la propia naturaleza humana en relación con la propiedad.

En nuestro país se han aplicado en los últimos sesenta años, políticas de reforma agraria fundamentadas en leyes especiales dictadas para ello. Parte esencial de toda ley agraria y de cualquier reforma agraria, es impulsar cambios en la estructura de la propiedad de la tierra. Esta investigación es un estudio sobre el origen y características de la propiedad agraria en Venezuela, especialmente la que se origina en los procesos reformistas que ha tenido el país en los últimos 60 años, es decir, en la reforma agraria que se promovió, por una parte, en los cuarenta años que corren entre 1960 a 2000, bajo la vigencia de la Ley de Reforma Agraria (1960) y por la otra, en las dos décadas que van desde 2001 al presente, con la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, promulgada en 2001 y reformada parcialmente en 2005 y 2010. Se analizan los planteamientos teóricos de la institución de la propiedad de la tierra a la luz del derecho civil y del derecho agrario. Se compara y evalúa la influencia que los planteamientos reformistas de la ley de 1960 y la de 2001 han tenido sobre la conformación de un derecho de propiedad de alcance distinto al esbozado por el derecho civil. Se investigan algunos de los procesos que de alguna forma han contribuido a modificar e incluso distorsionar el concepto de propiedad sobre la tierra agrícola y que se han delineado en las legislaciones agrarias sancionadas en el país y de sus interpretaciones. Se evalúa, a su vez, cómo la reforma agraria en el país ha influido en la definición de un tipo especial y autónomo de propiedad agraria, distinto del tipo civil, que se justifica por las particularidades de la materia agraria. Por esta razón se valora si, en efecto, el núcleo esencial de la conformación autonómica del tipo particular de propiedad agraria es doctrinario, y por tanto sería en la doctrina jurídica donde se debe centrar el método de búsqueda científica para verificar las diferencias entre la propiedad de la tierra del derecho civil y la propiedad de la tierra del derecho agrario. Es inevitable retrotraer este aspecto del análisis a una vieja discusión académica sobre el

carácter autonómico o especial del derecho agrario, que levantó una disputa entre eminentes representantes de la disciplina jurídica desde su mismo origen como disciplina científica, en los inicios del siglo XX, disputa que hoy pareciera estar superada o al menos atenuada. Se investigan, igualmente, los efectos que esta formulación de la propiedad agraria ha tenido sobre la tenencia real y efectiva de la tierra, sobre el proceso productivo y se examinan los cuestionamientos que desde el ángulo del derecho y de la economía se le hacen a la propiedad agraria tal como es concebida en el ordenamiento agrario nacional, a la vez que se exploran y revelan las razones por las cuales el derecho agrario nacional ha diseñado un instituto jurídico especial de la propiedad agraria.

El estudio de la propiedad agraria resulta relevante en los términos de la investigación porque permite evaluar las razones por las cuales este instituto se ha concebido de manera particular y con evidencias que arrojan dudas sobre su efectividad como garantía de justicia social y de cambio estructural efectivo en el medio rural. A pesar de la abundante literatura nacional en materia jurídico-agraria, esta investigación demuestra que, más bien, son pocos los trabajos que proponen una revisión del derecho especial de propiedad agraria en el país y menos aun los que cuestionan la justicia y efectividad de la propiedad agraria. La mayoría de ellos son externos a la disciplina jurídica y ninguno planteado desde el campo especial del agrarismo. El derecho agrario clásico da por sentado que la propiedad agraria es una solución plena y suficiente al problema de la tenencia precaria. Nadie discute que quien tiene por oficio la agricultura, merece un título de propiedad sobre la tierra que trabaja. Lo que se cuestiona en la investigación es el tipo de titularidad que se le otorga al productor a la luz del ordenamiento jurídico agrario vigente. Someter a reflexión y a debate las distintas posturas que hay al respecto, resulta en un aporte original dado el especial tradicionalismo del Derecho Agrario nacional y latinoamericano.

A la luz de la evidencia que se presenta, la propiedad agraria legalmente definida es un concepto frágil, que no logra cumplir la finalidad productiva que se propone, ni de desarrollo sustentable y es insuficiente para lograr los objetivos de la justicia redistributiva agraria. Se presentan evidencias que también cuestionan el otorgamiento de un derecho de propiedad puro y simple, civilista, como mecanismo efectivo de una reforma justa y efectiva de la estructura de la propiedad. En consecuencia, se propone un sistema para la conformación de la propiedad agraria que si bien, no sea novedoso en sí mismo, lo pudiera ser como parte de una nueva legislación agraria y de política agraria que se derive de esta.

## **1. El problema de investigación**

La propiedad agraria en nuestro país, en sus efectos prácticos, pareciera no corresponder con los objetivos de las reformas agrarias que la sustentan. Los programas reformistas de la propiedad de la tierra impulsados desde el Estado a partir de 1960 tomando en consideración las evidencias y los cuestionamientos desde el punto de vista teórico, pareciera no haber dado una respuesta efectiva al problema de la tenencia precaria y no haberse constituido en un instrumento de cambio efectivo de las injustas e ineficientes estructuras rurales, como son el latifundio, el minifundio y la explotación irracional de los recursos naturales que se utilizan para llevar adelante el proceso productivo.

La propiedad, desde el punto de vista clásico y ampliamente difundido del derecho civil, involucra el uso, el disfrute y la disposición del bien poseído en propiedad, tal como queda establecido en la doctrina jurídica, en el artículo 545 del Código Civil, instrumento normativo con carácter orgánico y en la disposición constitucional 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Esto es así en el caso de la tierra agrícola cuando esta constituye un bien privado, patrimonialmente considerado, que entra y forma parte del circuito económico, obtenida por medios como la compra, la venta, la herencia u otras formas de similar naturaleza. Sin embargo, cuando la tierra se obtiene por vía administrativa, fundamentalmente en el marco de procesos de transformación de la estructura de la propiedad como es el caso de la reforma agraria, el núcleo esencial del derecho de propiedad sobre la tierra presenta un carácter particular. Tanto es así que la propiedad de la tierra agrícola en el país, como derecho otorgado a los beneficiarios de la reforma agraria de 1960, como a los que han sido beneficiados a partir de 2001, bajo la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vigente, es un derecho especial, expresamente limitado al uso y disfrute de la tierra, pero no permite al beneficiario la libre disposición de esta, puesto que este último atributo, definitorio por demás de la propiedad, queda en manos del Estado. De tal forma que, en ambos procesos reformistas, tanto el de 1960 como el que inicia en 2001, se ha acogido un tipo especial de propiedad agraria mediante el cual quien obtiene el beneficio de un título sobre su tierra, obtiene solamente los atributos de uso, goce y disfrute, pero no puede disponer de la tierra como cualquier propietario, porque la propiedad de la misma permanece en manos del Estado. En el ejercicio de ese derecho, el productor beneficiado administrativamente con un título de propiedad agraria está obligado a producir, puede percibir los frutos de su trabajo productivo, pero no puede disponer libremente de su derecho sobre la tierra al no poder venderla, transferirla o hipotecarla. Hay en la norma una prohibición expresa de enajenación

del derecho de propiedad sobre la tierra, lo cual escinde el atributo definitorio de este derecho como es el atributo de disposición. Se ha dado en llamar propiedad a lo que realmente es un derecho real limitado, restringido solamente al usufructo de la tierra con fines productivos, justificándose desde este punto de vista, su carácter especial.

Resulta necesario entonces señalar que a la tenencia precaria de la tierra agrícola o posesión sin justo título se le ha dado en el país una solución en leyes especiales que otorgan un derecho denominado de propiedad agraria. La propiedad agraria ha desarrollado diferentes manifestaciones y alcances como institución en el pensamiento y en la doctrina del derecho agrario a lo largo de la historia jurídica nacional, cuyas distintas expresiones afloran cada vez que se han intentado procesos reformistas de la estructura de la propiedad. La propiedad agraria ha guardado distancia con su equivalente en el derecho civil y más aún, con el derecho de propiedad que consagra la Constitución. El estudio igualmente plantea un debate acerca de si la propiedad agraria, ha debido converger en el tiempo, hacia un derecho de propiedad de la tierra puro y simple, sometida solamente a restricciones por causa de utilidad pública, tal como está consagrado en el Código Civil y garantizado en la Constitución, toda vez que las reformas agrarias tienen como finalidad, si no exclusiva, sí principista, el reconocimiento de la propiedad de la tierra y por tanto la conversión de la precariedad en titularidad.

La discordancia entre el planteamiento discursivo representado por el clásico lema agrarista “la tierra ha de ser para quien la trabaja” y la realidad jurídica concreta “un título de propiedad agraria limitado”, revela la necesidad de evaluar con rigor si la solución al problema de la tenencia precaria, que ha pretendido resolverse mediante la entrega en dotación o adjudicación de la propiedad agraria, ha sido suficiente para colmar las aspiraciones campesinas y de los productores agropecuarios (justicia agraria) y si además ha sido un instrumento efectivo para el cumplimiento de la función social productiva (eficiencia económica). El legislador en materia agraria ha dado en llamar propiedad a lo que realmente es un derecho real limitado al usufructo de la tierra, dejando fuera del ámbito patrimonial del productor beneficiado y en manos del Estado, el atributo de disposición, que como ya hemos señalado, es característico y definitorio del derecho de propiedad. La propiedad agraria en todo caso es una forma especial de la propiedad, un tipo *sui generis* tal como se señala en la exposición de motivos de la vigente Ley de Tierras, que no se inserta dentro de las categorías clásicas del derecho civil, aspecto que también se trata en el trabajo con más detalle.

La reforma agraria y su legislación especial, enmarcados en un derecho también de carácter especial, han sido las respuestas clásicas a lo que se ha dado en llamar la cuestión agraria, vale decir, al problema del acceso a la propiedad de las tierras agrícolas y su desarrollo por parte de campesinos y demás productores agropecuarios. El derecho agrario, aunque ciertamente vinculado con el derecho civil, o inclusive para algunos, derivado de este, tiene expresiones e instituciones propias y de alcance típico. Una de estas instituciones es, precisamente, la propiedad agraria. En la legislación especial vigente en el país, por ejemplo, el derecho de propiedad sobre la tierra agrícola que se adjudica a los beneficiarios contiene solamente dos de los tres atributos esenciales: el uso y el goce o disfrute de la tierra con fines productivos. Existe, por tanto, una evidente distinción conceptual en el derecho de propiedad agraria, respecto a la idea de la propiedad de la tierra del derecho civil, con el correspondiente de propiedad agraria, en el derecho agrario, diferencia que se ha establecido por razones de naturaleza histórica, filosófica, ideológica o doctrinaria, que se examinan en el estudio.

El centro focal de la investigación es, por una parte, indagar las razones, a la luz de la dogmática jurídica, por las cuales la propiedad agraria no es un derecho pleno de propiedad sobre las tierras de cultivo, a diferencia de lo que concibe el derecho civil; y por la otra, si esta concepción de la propiedad agraria tal como se presenta en el ordenamiento jurídico nacional, es la forma más justa de garantizar al productor el acceso a la tierra y la más eficiente desde el punto de vista productivo. El estudio no solo se circunscribe a la observación de la dogmática jurídica del instituto de la propiedad agraria, sino también explora la eficacia del mismo como instrumento de política agraria cuando se contempla como norma en el ordenamiento jurídico agrario nacional. En concreto, la disertación plantea responder si la propiedad agraria representa en el país una categoría especial del derecho, si existen fundamentos filosóficos o doctrinarios para sostener esta especialidad y si la propiedad agraria tal cual ha estado instituida históricamente hasta el presente en el ordenamiento jurídico nacional ha contribuido y contribuye al desarrollo eficiente del agro y de la empresa agraria, así como a la implantación efectiva de los procesos de reforma agraria.

Existen diversos puntos de vistas a esta idea particular de la propiedad agraria. Algunos enfoques apuntan al grado de autonomía del derecho agrario como soporte de una institucionalidad independiente de cualquier otra rama del derecho, dentro de la cual entra la propiedad agraria como derecho *sui generis*. Otros autores, en cambio, aun reconociendo un grado de especialidad en la disciplina *ius* agrarista sustentan la tesis de que el derecho de propiedad sobre la tierra debe ser

completo o no sería verdadera propiedad, sin perjuicio de las limitaciones o restricciones que sobre este instituto se pueden imponer por causa de utilidad pública o de un interés general preferente al del propietario de la tierra, como por ejemplo, el desarrollo de la actividad agrícola como medio para la producción de alimentos.

El trabajo plantea el estudio de la formulación dogmática del concepto de propiedad agraria a la luz del Derecho Agrario nacional como disciplina científica, el análisis de sus atributos característicos y determinantes para dilucidar su estructura y evaluar su eficacia como derecho sobre el proceso productivo agrícola de los sujetos beneficiados por este derecho, dentro de los procesos de reforma agraria en el país. El problema de investigación, sin embargo, no solo apunta al estudio dogmático o teórico de la propiedad agraria, sino que propone un alcance mayor y de orden práctico al investigar y dar respuestas a varias interrogantes apuntadas someramente en la introducción, pero que ampliadas en detalle son las siguientes, a saber: ¿Por qué el derecho agrario ha mantenido y pareciera seguir manteniendo la propiedad agraria como un derecho especial de la disciplina limitado al uso y disfrute de la tierra agrícola sin la facultad de disposición? ¿Existen fundamentos filosóficos o doctrinarios para establecer una concepción autonómica de la propiedad agraria, separada de las concepciones clásicas del derecho civil? ¿Ha sido efectiva la concepción especial de la propiedad agraria a los objetivos de justicia agraria y eficiencia económica de los procesos de reforma agraria en el país o al cumplimiento efectivo de su función social? ¿Ha servido la propiedad agraria al desarrollo de la empresa agraria como unidad económica productiva y eficiente?

Si la propiedad agraria no es un derecho de propiedad pleno, compuesto de la tríada de atributos definitorios de su propia naturaleza, como son el uso, el disfrute o goce y la disposición, surgen, adicionalmente, dos preguntas finales: ¿Qué tipo de institución es en realidad la propiedad agraria? y ¿Por qué este instituto se define sobre dos atributos, el uso y el disfrute, en lugar de las tres características que lo definen en el derecho civil? Sobre todas estas preguntas se delimita el problema de investigación. A lo largo del presente trabajo, se plantean por tanto, las bases conceptuales y de disertación, a los fines de establecer si la propiedad de la tierra agrícola fraguada con el aporte del Derecho Agrario Nacional y cristalizada en la legislación especial agraria, no es realmente un derecho de propiedad verdadero, sino un derecho especial de usufructo de la tierra rural, que se define en base a los atributos, el del uso y el disfrute, característicos de esta institución, por razón de la especial concepción doctrinaria, que sobre el instituto de la propiedad agraria nace de la autonomía del derecho

agrario. Las respuestas a las preguntas formuladas no solamente enriquecerán la propia doctrina del Derecho Agrario, su didáctica, sino también la forma que la Administración agraria y el legislador puedan concebir en lo adelante, por una parte, las distintas políticas públicas que se diseñen con fines de democratizar el acceso a las tierras agrícolas y su desarrollo, y por la otra, las reformas o nuevas leyes agrarias que se tengan a bien asumir en el marco de un verdadero debate parlamentario, democrático e innovador.

## **2. Justificación de la investigación**

Tal como se puntualizó en líneas precedentes, para el legislador agrario nacional y tomando en cuenta el derecho agrario clásico desarrollado en nuestro país, la propiedad agraria es una solución completa y pacífica al problema de la tenencia precaria. En la práctica, sin embargo, la propiedad agraria en la concepción agrarista tradicional confronta algunos problemas para los productores, que emanan particularmente del impedimento para disponer de sus tierras. Entre esos problemas destacan, por ejemplo, la restricción en el acceso al crédito rural, la baja propensión a invertir en el desarrollo de las tierras otorgadas, su baja productividad o el desarrollo de mercados informales para la compraventa de bienhechurías a pesar de la prohibición expresa de disposición, aspectos que se abordan en el desarrollo del trabajo. Estas complicaciones han abonado las críticas a los endebles resultados de la política de reforma agraria, cuya causa, según la presunción investigativa que se plantea, está en la entrega de títulos que otorgan un derecho de propiedad agraria limitado al usufructo de las tierras, siendo que el Estado permanece como dueño de las tierras que adjudica.

En efecto, algunos estudios señalan que la reforma agraria en el país no ha dado una respuesta firme al problema de la tenencia precaria ni ha transformado significativamente las injustas estructuras de la propiedad rural o los ineficientes sistemas productivos, como son por ejemplo el latifundio, el minifundio, la explotación irracional de los recursos naturales o la improductividad de las tierras, entre otros problemas del medio rural, enmarcados dentro de lo que se ha dado en llamar la cuestión agraria. Tal como fue señalado en las líneas introductorias son pocos los trabajos, sin embargo, que desde la disciplina del derecho agrario cuestionan la propiedad agraria como solución al problema de la tierra agrícola en el país. De allí que el estudio de la propiedad agraria, particularmente en su desarrollo doctrinario y científico y su relación con los procesos reformistas, resulta relevante porque permite evaluar las razones por las cuales, de acuerdo con las evidencias, la

reforma agraria en el país y en particular la entrega de títulos de propiedad agraria, no se haya podido constituir en garantía suficiente de justicia social ni de cambio estructural efectivo en el medio rural.

Desde la perspectiva académica, el abordaje del problema planteado abre una línea de investigación específica dentro de un campo de investigación mayor correspondiente a la asignatura Derecho Agrario y de los Recursos Naturales Renovables, del pensum de estudios de la carrera de Ingeniería Agronómica, materia adscrita al Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, de la Universidad Central de Venezuela, como también nutre las investigaciones y la enseñanza del Derecho en las Facultades de Ciencias Jurídicas. Si sumamos la observación de una serie de problemas que los productores beneficiados con títulos de propiedad enfrentan debido a las limitaciones en el ejercicio de su derecho de propiedad agraria y que ha traído como consecuencia que estén al margen de la economía agrícola formal, sin obtener los beneficios económicos y sociales esperados, se despierta aún más, entonces, el interés por indagar acuciosamente el alcance de este instituto en el país y los efectos que ha tenido sobre los titulares del derecho, sobre la productividad de las tierras, sobre el hecho productivo mismo, sobre la rentabilidad del negocio agrícola, sobre el uso de los recursos medioambientales. En definitiva, el estudio es también un análisis sobre la aplicación de la reforma agraria y sus resultados, con la finalidad de considerar alternativas de abordaje desde el punto de vista jurídico.

Si bien el análisis de la propiedad como derecho, su alcance y sus garantías, aún permanece como un tema clásico de investigación en el derecho civil, la propiedad en el derecho agrario más bien necesita de mayor investigación sobre sus postulados filosóficos, sobre sus instituciones y principios, pero especialmente, sobre los efectos reales que ha tenido en el desarrollo rural. Se justifica así, el análisis de la conformación de la propiedad agraria como instituto, de su concepción dogmática, evolución y alcances, a la luz del Derecho Agrario nacional, así como su apreciación como institución fundamental de los procesos de reforma agraria que se han dado en el país. Estas consideraciones, son razones que se suman para justificar hacer una investigación sobre la propiedad agraria y hasta dónde esta ha sido una respuesta realmente eficaz y suficiente al problema agrario en el país. Son razones que se estiman necesarias para analizar en profundidad el alcance real de esta institución de relevancia para el derecho agrario. Someter a reflexión y a debate a la propiedad agraria, resulta, además, en un aporte original, dado el particular tradicionalismo del Derecho Agrario nacional y latinoamericano.

### **3. Objetivos de la investigación**

#### **General**

Estudiar la dogmática jurídica y estructura de la propiedad agraria en la legislación nacional.

#### **Específicos**

Estudiar la fundamentación de la propiedad agraria a la luz del derecho agrario nacional.

Evaluar la propiedad agraria a partir del derecho agrario comparado.

Determinar el alcance jurídico de la propiedad agraria como institución del ordenamiento agrario nacional.

Establecer las implicaciones sobre la productividad de las tierras con fines agroproductivos que tiene en la legislación nacional la noción especial de la propiedad agraria.

## II. MARCO TEÓRICO

### 1. Propiedad y propiedad de la tierra. Consideraciones

Uno de los elementos que con mayor fuerza ha configurado la historia de la humanidad podemos identificarlo con la figura de la propiedad, y especialmente, con la de la propiedad de la tierra. La propiedad de la tierra, predial o territorial es una de las formas en las que se manifiesta la propiedad general. El control de los factores de producción se inicia por la tierra como asiento de la actividad cultural más conspicua en los albores de la humanidad: la agricultura. De allí que no es difícil concluir que el dominio sobre la tierra haya estado siempre en el centro de las actividades económicas y por ende políticas, con derivaciones jurídicas y sociales tan profundas y fundamentales, que han sellado la historia del ser humano. El hombre es territorial por naturaleza y a pesar de ciertas opiniones en contrario, la evidencia pareciera favorecer más al hombre poseedor, en permanente delimitación de linderos imaginarios o formales, que al hombre indiferente al control físico y eventualmente jurídico de su territorio. Algunos autores hacen referencia a investigaciones que muestran que los grupos tribales estaban más bien orientados a defender incluso mediante el uso de la violencia, sus espacios de subsistencia respecto a otros grupos, aunque a lo interno del grupo se pudiesen armar todo tipo de acuerdos o imposiciones más o menos formales o informales, que limitaban la propiedad, por ejemplo, solo al regente del grupo. En todo caso, la noción de propiedad es intrínseca a la propia naturaleza humana<sup>1</sup>.

El largo transcurrir del hombre a lo largo de su historia, está marcado por el ejercicio del poder que se origina en el señorío de la tierra, el cual a su vez es y sigue siendo fuente de autoridad. En algún punto remoto de la historia la apropiación de las cosas, en particular de las tierras, está lacrada por hechos de violencia o de fuerza que determinan su origen. El señorío es causa y consecuencia del dominio sobre la tierra y este es el germen de la propiedad, sea por la vía de hecho en el inicio, sea por la vía del derecho, posteriormente. Las luchas históricas también se han dado por hacer más justas las formas de apropiación de la tierra. La evolución histórica también se ha encargado de corregir y legitimar la apropiación violenta de las tierras y transformar la posesión originaria en propiedad. Es por ello que cuando se habla de control físico de bienes, sin un título formal, la figura en cuestión es

---

<sup>1</sup> Casanova, Roberto. *Propiedad, libertad e inclusión*. Aportes para el debate público. En: Spiritto, Fernando (coord.). *La nueva economía venezolana. Propuestas ante el colapso del socialismo rentista*. Editorial Alfa. Caracas. 2017. p. 418.

la *posesión* o pertenencia *de facto*; mientras que la institución de la *propiedad* se refiere al derecho, es decir, al control jurídico, que se demuestra mediante un título otorgado y reconocido por la autoridad pública competente o a través de los procedimientos legales que aquella permite, pudiendo existir control físico o no y denominándose en este caso, pertenencia *de iure*<sup>2</sup>. La civilización y como parte de esta la ley, de alguna forma repara lo que el propio hombre consigue mediante procedimientos o formas *non sanctas*. Bien lo señaló Rousseau en su Contrato Social:

*Lo que el hombre pierde por el contrato social, es su libertad natural y un derecho ilimitado a todo lo que intenta y que puede alcanzar; lo que gana, es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee. Para no engañarse en estas compensaciones se ha de distinguir la libertad natural, que no reconoce más límites que las fuerzas del individuo, de la libertad civil que se halla limitada por la voluntad general; y la posesión, que es solo el efecto de la fuerza, o sea el derecho del primer ocupante, de la propiedad, que no se puede fundar sino en un título positivo.*

*...El derecho del primer ocupante, aunque más real que el del más fuerte, no llega a ser un verdadero derecho sino después de establecido el de propiedad*<sup>3</sup>.

Más adelante se verá la importancia que tiene esta diferencia para el derecho agrario en relación con las tierras agrícolas, en particular, en lo que respecta a la preeminencia de la posesión de las tierras, preferencia que puede llegar a imponerse incluso sobre la propiedad legalmente reconocida, cuando aquella cumple con los requisitos posesorios que, de verificarse, pueden bajo ciertas condiciones, conducir al reconocimiento y eventual otorgamiento de un título de propiedad, formal y jurídicamente reconocido.

La filosofía de la propiedad está ligada, sin duda, a la filosofía del poder y por ello forma parte esencial y marcaje distintivo de las doctrinas políticas que, como el liberalismo y el marxismo, han delineado la historia universal; la primera, para defender la apropiación privada como elemento fundamental para la organización más eficiente de la sociedad y la segunda, para proponer, partiendo

---

<sup>2</sup> Pipes, Richard. *Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*. 1ra edición en castellano. Trad. Josefina de Diego. Turner. Fondo de Cultura Económica. Madrid. 2002. p.19.

<sup>3</sup>J.J. Rousseau. *El contrato social*. Edición digital disponible en: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx>. pp.25-26, 27

de una crítica a la propiedad privada, una defensa de la propiedad estatal como la forma más justa de organización social <sup>4</sup>. Más allá de las ideologías, sin embargo, lo cierto es que la propiedad tiene un carácter concreto y determinado como institución, con relevancia en sentido político y especificidad en sentido jurídico. La siguiente cita ilustra al respecto:

*La propiedad nunca ha sido abolida y nunca será abolida. El asunto se reduce, simplemente, a quien la posee. Y el sistema más justo que se haya ideado nunca es aquel en el que todos, y no uno solo, son propietarios*<sup>5</sup>.

La cita anterior nos propone que el asunto central de la propiedad se circunscribe a quien detenta el ejercicio de la misma o su titularidad efectiva, se trate de sociedades liberales o bajo regímenes socialistas o típicamente marxistas, más allá de las ventajas o desventajas que se le puedan conceder a las distintas formas que puede adquirir esta institución, sean formas individuales o colectivas, estatales o privadas; y más allá del reconocimiento o privilegio que por razones ideológicas se haga de algún tipo de propiedad<sup>6</sup>. Se pudiera llegar a afirmar que propiedad siempre existe, solo que esta se traslada entre los individuos o entre grupos de individuos.

De la apropiación de los factores de producción, en particular de la propiedad de la tierra, se derivan formas más o menos justas o más o menos eficientes de distribución de lo producido en un país o Nación determinada, lo que a su vez depende de las diferentes convenciones jurídicas que adquiera la institución de la propiedad en la sociedad. En todo caso, lo que sí es una certeza a la que acompañan múltiples evidencias, es que la existencia de la propiedad privada y su reconocimiento, tanto en las convenciones y costumbres, como en las Constituciones y códigos normativos, le ha permitido al hombre conformar sociedades más eficientes, pero también más justas, que aquellas sociedades en las cuales no existe ni se reconoce la propiedad particular o privada de los bienes, incluido la tierra.

---

<sup>4</sup> Morales Mancera, José. Filosofía social de la propiedad. Editorial Trillas. México. 1980. p. 6.

<sup>5</sup> Wilson, A.N. Tolstoy. Hamish Hamilton. Londres. 1988. p.385.

<sup>6</sup>El estudio exhaustivo de la institución de la propiedad en cuanto a su origen y filosofía escapa del alcance del presente trabajo; sin embargo, dada la importancia que esta institución ha tenido y sigue teniendo para el derecho, para la política y para todos los campos de las ciencias sociales, se recomienda la consulta de los grandes autores que han tratado el tema a profundidad y cuya influencia ha sido cardinal en el pensamiento occidental. Forman este conjunto de pensadores entre otros muchos, no solo aquellos cuyos aportes constituyen una defensa de la institución como John Locke o J.J Rousseau, sino también quienes se han aproximado desde una perspectiva crítica como Pierre-Joseph Proudhon o Karl Marx.

Santo Tomás, en el siglo XIII, hace una defensa certera de la propiedad privada en su *Summa Theologica*, argumentando su esencialidad como institución humana para la organización y distribución de los bienes. Relativiza el dominio sobre las cosas, al separar el de tipo universal reservado al Creador y uno especial que corresponde al hombre, dentro del cual está la propiedad. El dominio humano exterioriza posesión o pertenencia y señala que la propiedad es una posesión especial y esta, a su vez, la explica como un dominio formal, *que es aquel especial poder de poseer y de adquirir bienes y de dispensarlos en modo de posesión propia o de propiedad*, para distinguirlo del derecho natural del hombre a usar y disfrutar de los bienes de la tierra. Este dominio formal, la propiedad, debe conservarse dentro de ciertos límites, no oponerse al destino o finalidad universal de los mismos y servir al hombre de *medio seguro y eficaz para obtener su fin, como sistema más apto para la convivencia humana y la paz social*. Para Santo Tomás, la propiedad, como facultad individual de poseer las cosas como propias, es un derecho no solamente lícito, sino también necesario<sup>7</sup>. La defensa Tomista de la propiedad se comprende mejor a partir del texto citado por Ruiz, traducido de su propia obra medieval:

*En cuanto a los bienes externos, dos cosas convienen al hombre: una es el poder adquirir, poseer y distribuir. En eso no solo es lícito al hombre poseer bienes propios, sino también necesarios por tres razones: a) Es más solícito a cada uno con lo que posee como propio que con lo ajeno o común. Porque en el trabajo en común abandona a otro lo que él mismo debería hacer, como sucede frecuentemente entre la servidumbre cuando es mucha. b) Hay más orden y se cuidan mejor las cosas cuando cada uno posee lo suyo que cuando se cuidan o poseen cosas ajenas. Se crearía desorden y confusión si cada uno indistintamente tuviera que preocuparse lo que necesita de los bienes que existen en común; c) Con el sistema de propiedad se conserva mejor la paz social, pues cada uno vivirá contento con lo suyo. Por eso vemos entre los que poseen cosas en común e indivisibles frecuentes riñas y disensiones.*

---

<sup>7</sup>Ruiz B., Gil A. *La función social de la propiedad agrícola en la ley de reforma agraria venezolana de 1960*. Universidad Pontificia de Santo Tomás de Aquino. Roma. 1961, p. 20

*La otra cosa que conviene al hombre en cuanto a los bienes externos es el uso de ellos. Pero en cuanto al uso no debe el hombre considerar propios los bienes externos, sino comunes, es decir, de modo que se pueden comunicar fácilmente según las necesidades de los demás*<sup>8</sup>.

North por su parte, ya en el siglo XX, aproxima una tesis institucionalista, argumentado que las sociedades que ofrecen garantías sólidas a los derechos de propiedad tienen mayor probabilidad de apreciar un desarrollo económico, siendo que son las instituciones legales, entre ellas la propiedad, las que aseguran frutos al esfuerzo del trabajo y abonan la mayor cantidad de actividades socialmente productivas. Este autor refiere que la apropiación, vista como derechos de propiedad, depende de las normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y también de normas de conducta, todo lo cual conforma el marco institucional. En su teoría institucional, el premio Nobel de Economía (1993) plantea de forma concluyente que el problema central de la historia económica es que son las instituciones las que determinan el desempeño de las economías; instituciones eficientes y menores costos cuando se trata del desempeño o aplicación de esas instituciones. Amplía su juicio señalando que el ejercicio de los derechos de propiedad se realizará haciendo un simple cálculo del costo y del beneficio en relación con el cumplimiento de tales derechos y se crearán nuevos derechos cuando valga la pena asumir el costo de su creación porque el beneficio obtenido del ejercicio de ese derecho sea mayor a su coste. El mercado político cuenta, como señala North, porque donde son elevados los costos de transacción de estos mercados y bajo ciertas percepciones subjetivas, se producen derechos de propiedad ineficientes que no inducen el crecimiento económico y que por el contrario pueden conducir a situaciones *en que derechos de propiedad menos eficientes dieran impuestos más cuantiosos que los derechos de propiedad eficientes*. Finaliza este autor señalando que las instituciones que se crean son eficientes cuando la política que se diseña tiene incentivos internos no solo para establecer derechos de propiedad eficientes sino para hacerlos cumplir; pero tal política no podrá delinearse *con actores que maximizan la riqueza y que no están limitados por otras consideraciones*<sup>9</sup>. Posteriormente se volverá sobre este aspecto cuando se trate la teoría de los derechos de propiedad.

---

<sup>8</sup> Ruiz B., Gil A. Op. cit. p. 20

<sup>9</sup>North, Douglas C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. Colección Economía Contemporánea. Trad. Agustín Bárcena. México. 1993, pp. 51, 73, 176, 179.

La propiedad evoca y también involucra un dominio del hombre sobre cosas o bienes materiales, como la tierra agrícola destinada al cultivo y la cría y también sobre los bienes inmateriales, como son los productos de la innovación o de la inventiva, que se expresan en géneros intelectuales o artísticos, cuya titularidad recae o se atribuye a sus creadores. Este dominio, potestad o autoridad, implica la exclusión de los demás individuos fuera de la esfera de este mando. La propiedad, ciertamente, es una de las instituciones jurídicas que más influencia ha tenido y sigue teniendo en el desarrollo humano. Es también una institución mutante, cuyo alcance no solo varía por razones filosóficas o ideológicas, sino también, dentro de un mismo ideal u orden normativo, por razones prácticas o de funcionamiento social. Así, por ejemplo, el marxismo y el liberalismo postulan formas opuestas de propiedad sobre las cuales fundar los cimientos sociales y económicos de sus doctrinas; pero en una democracia liberal, la propiedad puede constituirse en un derecho más amplio o restringido, según el tipo de bien de cuya apropiación se trate o por razones de interés público o social. De allí que más que de un solo tipo de propiedad es más acertado referirse a propiedades, según el objeto, el destino o la función que ha de cumplir, tal como nos recuerda Ramón Vicente Casanova, en la siguiente cita:

*Ahora bien, la propiedad es uno de los derechos que más ha interesado al hombre. Por ello, se ocupó siempre de definirlo. Sólo que por ser un derecho sumamente mudable y cambiante, sus normas conforman un instituto histórico, que ayer tuvo una estructura y hoy otra distinta. Fue y es un derecho real, **un ius in rem** y, desde luego, cuenta con un concepto general, referido al complejo de facultades y obligaciones que lo constituyen. Pero como estas facultades y obligaciones no son las mismas para las varias formas que asume la propiedad, en nuestros días más que de la propiedad se habla de las propiedades<sup>10</sup>.*

Ciertamente, no basta la red de facultades que caracterizan a la propiedad para definirla y que, en todo caso, se ejercen por el interés interno del sujeto propietario; también importan el tipo de objeto sobre el cual recaen las facultades, junto al interés externo del Estado o de la propia sociedad. En este sentido enfatiza Casanova citando a José Castán Tobeñas:

---

<sup>10</sup>Casanova, Ramón Vicente. *Derecho Agrario*. Universidad de los Andes. Consejo de Publicaciones. Mérida. 2000. p.19

*Cada categoría de bienes implica una forma de apropiación especial para ella; no se tienen sobre una finca rústica los mismos derechos ilimitados que se ejercen sobre el mobiliario, un libro, un sombrero, un traje; la propiedad de una obra artística es cosa completamente distinta que la de una casa o un cargo; el dominio público del Estado obedece a otros estatutos que los patrimonios privados... No hay propiedad, hay propiedades, porque el interés de la sociedad exige que la apropiación de los bienes se sujete a estatutos de armonía con los fines perseguidos, los cuales varía mucho; el derecho de propiedad es uno de los más flexibles y de los más variables que figuran en las categorías jurídicas; su plasticidad es infinita<sup>11</sup>.*

En este mismo orden ideas, Argüello va más allá al señalar que la codificación del concepto de propiedad limita sus concepciones cambiantes que exigen los tiempos modernos, ya que el mismo debe ajustar sus alcances, concertando las diversas necesidades económicas que se presentan en la sociedad. Cada necesidad que debe satisfacer la propiedad se convertiría en una función de tipo social, que ya en sí misma es una restricción que se impone a la propiedad y a su vez, cada restricción transforma la propiedad en propiedades. En sus propias palabras:

*En nuestro parecer, los conceptos de propiedad establecidos, en la codificación no se adaptan a concepciones cambiantes, cuyo centro está en las satisfacciones de necesidades económicas armonizadas con una estructura social, donde impere la cooperación entre los miembros de una sociedad. Es allí, donde se podrá establecer una concepción cambiante de la propiedad, de una posición monista, unívoca, se ha impuesto una concepción pluralista, donde se han admitido las más diversas formas de propiedad.*

*El problema de justicia en el derecho de propiedad no es un problema cuantitativo. La redistribución de la riqueza no pertenece a la regulación*

---

<sup>11</sup>Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit. p. 20citando a José Castán Tobeñas en *La propiedad y sus problemas actuales*. Madrid. 1963, pp. 73-74

*de la propiedad y es por ello, que todas las formas de propiedad son dignas de protección para que cada propiedad cumpla con la función que le corresponda.*

*En razón de lo anterior, el nuevo derecho de propiedad, debería estar caracterizado por existir varias formas de propiedad (pluralismo) y por proclamar constitucionalmente, el acceso a esas diversas formas de todos los ciudadanos<sup>12</sup>.*

La propiedad se perfila en la actualidad, ciertamente como un derecho, subjetivo, individual, pero que a la vez se constituye en un instrumento utilitario para cumplir funciones en la sociedad. Sobre esto el citado Argüello apunta:

*Asimismo, de los análisis de los diferentes criterios doctrinales modernamente existentes podemos llegar a establecer que existe un principio básico de la función social de la propiedad, que surge del juego dialéctico entre propiedad capitalista y el socialismo. Este niega la propiedad privada y entiende que la misma no es un derecho sino una función; en cambio, el pluralismo occidental y cristiano proclama el respeto a la propiedad privada y reconoce la necesidad de su socialización, la propiedad se instrumenta con su función social.*

*Todo este proceso se ha acentuado en la actualidad, no por obra y gracia de las Constituciones, sino porque aparecen nuevos tipos de propiedades, que buscan un concepto más concreto: El destino de la propiedad; y por ello, hoy se habla de propiedades: mobiliarias, inmobiliarias, rural o agraria, urbanas, del subsuelo, de la superficie, del aire, de los montes, del agua, etc.*

*Según se cambia el sentido de las limitaciones a la propiedad, así actúa la función social de la misma, dando lugar a los nuevos tipos de*

---

<sup>12</sup>Argüello, Israel. *Ejercicios de las pretensiones agrarias referidas a la propiedad y la posesión*. Serie Trabajos de Ascenso N°2. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2009. p. 23

*propiedad. Podemos así expresar un corolario: la función social de la propiedad no solo determina limitaciones, sino que transforma la propiedad en propiedades*<sup>13</sup>.

Hoy en día, iniciando la tercera década del siglo XXI y ya desde bastante tiempo antes de finalizar el siglo anterior, existe un consenso bastante generalizado tanto al nivel de las disciplinas jurídicas y en el liderazgo político, acerca del vínculo entre la propiedad privada, la libertad y la prosperidad, tanto desde el punto de vista social como económico. La propiedad privada es fuente de progreso y las evidencias empíricas acompañan esta aseveración. Esta afirmación es de alguna forma aplicable también a la propiedad privada de la tierra agrícola<sup>14</sup>. Cuando faltan derechos de propiedad o estos no tienen suficientes garantías o el costo de hacerlos valer es muy elevado, el desempeño económico y social es precario, el desarrollo se estanca y la pobreza cunde. Por medio de la propiedad privada se hace posible la división y especialización del trabajo, tal como lo postulaba Adam Smith<sup>15</sup>. Con derechos de propiedad claros y definidos las decisiones sobre el uso de los factores productivos conducen a soluciones más eficientes desde el punto de vista económico e inclusive más justas, porque se reduce el margen de error en la asignación social de los recursos. Por el contrario, en ausencia de derechos de propiedad o cuando estos son precarios o difusos, o se tiende a colectivizar o a estatizar el uso de los recursos escasos, la propensión a invertir es destacadamente menor, no se produce crecimiento económico sostenido, ni mucho menos desarrollo. En el plano nacional, algunos autores alegan que el destino político-jurídico transitado por Venezuela ha estado signado persistentemente, desde la colonia y aun en los años que siguen a la independencia, por una marcada preferencia en políticas y leyes intervencionistas que han sido letales a la propiedad privada a pesar de que en todas las constituciones republicanas, sin excepción, se reconoce y garantiza expresamente el derecho a la propiedad privada de los bienes. Se argumenta incluso, que existe una suerte de idea preconcebida que ha adquirido rasgos de corriente ideológica en todos los gobiernos y regímenes de

---

<sup>13</sup>Argüello, Israel. Op. cit. pp. 24-25

<sup>14</sup>Pipes, Richard. Op. cit. p. 94

<sup>15</sup>Adam Smith (1723-1790), filósofo escocés, considerado el padre fundador de la ciencia económica y del liberalismo. Sus ideas acerca de que la riqueza proviene del trabajo y no de las materias primas ni de los recursos naturales y que la competencia es el mejor regulador de las excesivas ganancias y contribuye al bien común, tuvieron y siguen teniendo una enorme influencia en la política y en la economía. A él se le debe la célebre frase “la mano invisible del mercado”, por medio de la cual quería enfatizar que un Estado fuerte, y no grande, que garantice la propiedad, la libertad y el funcionamiento de los mercados, es la mejor garantía de crecimiento y desarrollo. Sus ideas están contenidas en varias obras escritas, entre las que destaca sobradamente *Una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, publicada en 1776.

distinto signo, aceptada pacíficamente por la sociedad, que siempre apunta hacia el intervencionismo estatal, la colectivización de bienes privados, la expropiación de tierras e inmuebles y la nacionalización de los recursos naturales no renovables como el hierro y el petróleo, como ejemplos notables que datan de tiempos recientes. De León da cuenta de estas afirmaciones cuando expone:

*Si uno indaga...sobre la precariedad de nuestra constitución social, veremos que, detrás de ella se esconde una política de Estado dirigida a impedir que los venezolanos puedan hacerse con la propiedad estable de los recursos y bienes que poseen. Por tanto, no es de extrañar nuestra permanente sensación de precariedad institucional en la que nos desenvolvemos como sociedad.*

*Esta política de Estado es producto de una ideología intervencionista aceptada pacíficamente por la sociedad venezolana en su conjunto. Por ello no sorprende que sea la política de Estado que mayor estabilidad ha tenido en Venezuela: después de todo, ella se inició con nuestra misma constitución como sociedad, a comienzos del siglo XVI<sup>16</sup>.*

Y más adelante continúa De León, utilizando la misma perspectiva institucional de North<sup>17</sup>, señalando lo siguiente:

*El enfoque la economía neoinstitucional atribuye a las reglas de juego social (derechos de propiedad fundamentalmente) la capacidad para generar producto. La cultura y los valores sociales determinan el tipo de instituciones que una sociedad llega a adoptar en el curso del tiempo, pero entre la variedad de instituciones que condicionan el intercambio económico y el surgimiento de los mercados, la propiedad tiende a*

---

<sup>16</sup>De León, Ignacio. *La Propiedad Privada como causa del Progreso*. CEDICE Libertad. Venezuela hoy/16. Caracas. 2008, p. 13

<sup>17</sup>North, Douglas. Op. cit. esp. pp. 139-151. Este autor completa su teoría institucional apuntando que la democracia es el sistema que más conviene a los efectos de fortalecer los condicionantes para la creación de derechos de propiedad y mercados, al reducir los costos de transacción para el ejercicio de esos derechos. En este sentido North expresa: *La estructura institucional más favorable para acercarse a tales condiciones es una sociedad democrática moderna con sufragio universal. Negociación de votos, trueque de votos, y el incentivo de los oponentes de un candidato para presentar sus **deficiencias** ante sus electores y por consiguiente para reducir problemas; todo ello contribuye a **mejorar** resultados* (p.141, resaltado del propio autor citado).

*producir costos transaccionales más bajos. En otras palabras, las sociedades que cuyos intercambios económicos están menos interferidos por la incertidumbre (lo que es solo posible cuando se conoce a quién pertenecen los recursos sociales) producen menos costos e interrupciones a las transacciones económicas, lo que promueve la riqueza económica*<sup>18</sup>.

La frase *la propiedad es un robo* acuñada por P. J. Proudhon en su obra citada *¿Qué es la propiedad?* pareciera no tener asidero actualmente. En la literatura no se encuentra que el marxismo, con su tesis negadora de la propiedad privada, haya provisto una propuesta alternativa efectiva, salvo cambios nominales, como propiedad social o comunal, que solo sirven para maquillar la estatización o colectivización de los medios de producción. Las críticas que se le hacen a la propiedad en la actualidad son más bien desde el punto de vista moral. El propio Proudhon al final de su vida matizó su postura dando a entender que no estaba en contra del derecho de propiedad en sí, sino que su crítica se orientó más bien en contra de los abusos del sistema capitalista, el cual permitía que se apropiara, bajo la justificación de los intereses o de las ganancias, de bienes a los que no se tenía ningún derecho moral<sup>19</sup>.

## **2. La propiedad de la tierra y su evolución histórica: de noción a institución**

Al estudiar la propiedad de la tierra la literatura especializada apunta a diversas aristas que contrastan en el análisis. Por una parte, encontramos autores que defienden la tesis de la propiedad de la tierra como un asunto del derecho natural, como una noción que le es inherente al ser humano mismo, anterior a cualquier orden social previo, con prescindencia de su voluntad. En otro sentido, hay quienes encuentran en la racionalidad del ser humano, en sus creaciones de tipo social, producto de convenciones, acuerdos o consensos, la razón de ser de la propiedad de la tierra. El estudio del origen de la propiedad sobre la tierra como institución resulta una línea de investigación acerca de la cual existen visiones contrapuestas que siguen siendo asuntos que se debaten en el presente. Algunos datos revelan que existe evidencia consistente que respalda la idea de la propiedad como algo natural en el ser humano. Si bien en la bibliografía coexisten también trabajos que sostienen la idea de una etapa de la humanidad ubicada en los confines de la historia, la del ser humano primitivo, en la que

---

<sup>18</sup>De León, Ignacio. Op. cit. p. 26

<sup>19</sup>Pipes, Richard. Op. cit. p.77

la noción de la propiedad privada y particularmente la propiedad de la tierra no estaba presente. Se ha llegado a considerar que existió una etapa que algunos autores llaman *Era Dorada* en la que no existía propiedad, aunque lo cierto es que la idea de la propiedad, el deseo de poseer es universal. Pipes nos aproxima a esta idea en un extracto que citamos:

*El deseo de adquirir es un fenómeno universal, tanto en los animales como en los seres humanos, en los niños como en los adultos, en los pueblos primitivos y en las sociedades culturalmente avanzadas. Está enraizado en el instinto de la autoconservación (sic), pero también posee una dimensión psicológica importante porque acentúa los sentimientos de competencia y confianza en uno mismo. Sus objetivos son, en primer lugar, los bienes materiales, pero también tiene un aspecto intangible, que abarca las ideas, las creaciones artísticas, las invenciones e incluso el propio espacio que nos rodea. **Las exigencias sobre el uso exclusivo son especialmente acusadas en relación con la tierra, a la cual los seres humanos están ligados por vínculos místicos.** La noción del comunismo primitivo no tiene, de hecho, ninguna base: es simplemente el mito antiguo de (y aparentemente indestructible) de la Edad de Oro, disfrazada con un lenguaje moderno pseudocientífico. La antropología no conoce ninguna sociedad en la que no hayan existido los derechos de propiedad: en palabras de E. A. Hoebel, citadas anteriormente, la “propiedad es tan omnipresente como el hombre, una parte del tejido básico de toda sociedad”. Lo que quiere decir, por emplear un término aristotélico, que no es solamente una institución “legal” o “convencional” sino institución “natural”. Como tal, no es ya un asunto de moral (a no ser que sea por sus excesos) como no lo es la mortalidad o cualquier otro aspecto de la existencia sobre el que los seres humanos tienen, al menos, un mínimo de control<sup>20</sup>. (resaltado nuestro)*

---

<sup>20</sup> Pipes, Richard. Op. cit. pp. 157-158

En la literatura hay autores que encuentran vinculación entre la propiedad comunal, que demostraría la inexistencia de la propiedad privada, y los pueblos aborígenes o las comunidades más primitivas, como las tribus americanas que fueron descritas luego de la llegada del navegante Colón. Casanova es concluyente cuando afirma:

*En conclusión, en la América precolombina no se conoció la propiedad privada de la tierra. La forma de tenencia existente fue la comunal. La comunidad estuvo en la base de la estructura social de los pueblos aborígenes, pues no sólo la tierra sino también el trabajo fueron comunales<sup>21</sup>.*

Se encuentra literatura que considera que, en los orígenes de la humanidad, los reducidos y dispersos grupos humanos, cuyas demandas eran elementales, por una parte, y la naturaleza, pródiga en ofrecer todo lo que estos grupos requerían, por la otra, hacían innecesaria la apropiación privada. Esta afirmación, sin embargo, para otra parte de la literatura especializada, no significa que no existiera la propiedad, ya que aquel tipo de apropiación o acumulación primitiva, cuya expresión directa era la posesión, es precisamente el germen de ese sentido de pertenencia, que hoy se llama propiedad. Así lo razona Pipes cuando afirma:

*Durante más del noventa por ciento de la historia de la humanidad, cuando la caza y la recolección eran las formas principales de la actividad económica, los derechos de propiedad se centraban en el control tribal del territorio, que era celosamente defendido para evitar la presencia de intrusos; las demandas de propiedad individual se dirigían a las armas, herramientas y otros efectos personales. El ganado se consideraba siempre como una propiedad, generalmente tribal. Con el cambio gradual hacia una vida más asentada, centrada en la agricultura,*

---

<sup>21</sup>Casanova, Ramón Vicente (coord.). *De hombres, tierras y derechos. La agricultura y la cuestión agraria por los caminos del Descubrimiento*. Colección Perspectiva actual. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Caracas. 1997, pp. 27-28

*los derechos de propiedad cambiaron de perspectiva y se atribuyeron a la casa y sus pertenencias*<sup>22</sup>.

En este mismo sentido, Palma Fernández contrapone a la tesis de la propiedad comunal, la de la posesión comunal, toda vez que no se pudiera hablar con precisión del paso de la propiedad comunal a la privada, dado que aquella no tenía existencia. Este autor lo analiza según la siguiente reflexión:

*La abundancia de productos naturales en las épocas primitivas debió motivar no solo el que no se conociera otra propiedad que la de las cosas necesarias para el sustento que la necesidad misma justificaba sino que los prados o tierras fueran objeto de simple posesión, en la medida en que estaban reservados para un clan o tribu que gozaba de sus frutos.*

*Frente a la tesis del colectivismo generalizado en las épocas pretéritas, lo cierto es que difícilmente se pudo pasar de la propiedad colectiva a la propiedad individual en la medida en que la primera no tenía existencia, postulándose que la auténtica propiedad solo cabe referirla a un derecho individual. Podemos hablar en el origen, pues, de una comunidad de posesión más que de propiedades colectivas*<sup>23</sup>.

Si bien, la mayor parte de la bibliografía asegura el carácter natural de la noción de propiedad, es justo señalar que Pipes resalta una excepcionalidad respecto al carácter no mercantil de la tierra, en la mayor parte de las sociedades primitivas y no occidentales, y al no tener tal carácter, no se podía considerar en sentido estricto, como objeto de propiedad, al no poderse enajenar. Los vínculos de tipo emocional como, por ejemplo, sentirse atado a los ancestros que una vez poseyeron lo que hoy se tiene o una cosmovisión particular que hace ver que los seres humanos son parte de la tierra y no al revés, son alguna de las razones que explican por qué los pueblos primitivos no consideran la tierra como mercancía. El autor incluye, también, consideraciones de tipo religioso, que se manifiestan en muchas sociedades al no enterrar a sus muertos en cementerios sino en la tierra que una vez cultivaron, reforzando la idea de la sujeción de los vivos, una vez que fallecen, a sus ancestros. Aun así, la no

---

<sup>22</sup>Pipes, Richard. Op. cit. p. 158.

<sup>23</sup>Palma Fernández, José Luis. Derecho Administrativo Agrario. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. Madrid. 2013, p.71

comercialización de la tierra no significa que no ejercieran además del uso, el derecho de exclusión respecto a los demás, con lo cual se muestra que la noción de adquirir o poseer ha estado siempre presente<sup>24</sup>.

No pareciera quedar espacio para la duda respecto al carácter universal de la propiedad de la tierra, o al menos de su noción básica, pero surge una incógnita adicional: en qué momento ubicar su origen como institución. Cuándo nace, especialmente cuándo se convirtió la tierra en una mercancía susceptible de explotación, dispuesta para el intercambio comercial. Parecería evidente que esta cuestión se comprenda cuanto más avanzada o desarrollada sea una sociedad y así se explica respecto de las grandes civilizaciones que ha conocido el mundo tanto occidental, como del cercano y lejano oriente. La propiedad adquiere relevancia y por tanto valor mercantil, cuando el bien es deseado o necesario y, además, es limitado. A nadie le interesa ser propietario de algo que no le importa, que no le es útil o que abunda libremente. Es por ello que la propiedad de la tierra en sus orígenes se asocia, en primera instancia, al abastecimiento de los primeros clanes, de tal forma que cuando los grupos humanos crecen, adquieren un mínimo de organización social, conformando tribus y luego pueblos, se hacen más complejos en sus demandas, todo lo cual coloca a la tierra en el centro de las pretensiones y por tanto surge la lógica que explica la necesidad de su control y apropiación, para garantizar, primordialmente, el abastecimiento alimenticio de los miembros del grupo. En este sentido, Delahaye nos señala en relación con el origen de la propiedad, lo siguiente:

*Para los autores, su origen correspondió al inicio de las civilizaciones vinculadas a un cierto desarrollo urbano (Mesopotamia a partir del cuatro milenario (sic) A.C., y después Egipto, China). Desde este momento, la propiedad de la tierra revistió importancia: los Estados tuvieron que preocuparse del abastecimiento de las ciudades a partir de las comarcas circundantes, así como la recaudación del impuesto que se hacía necesario para mantener el aparato estatal, y en particular las tropas. Apareció la necesidad de formalizar los derechos existentes sobre la tierra, tanto para codificar la legalidad de los derechos de propiedad, y de los cambios de sus detentores (a través de compraventas, alquileres,*

---

<sup>24</sup>Pipes, Richard. Op. cit. pp. 117-119

*herencias) como para permitir el cobro de impuestos sobre la tierra, la cual era el medio de producción más importante de la época<sup>25</sup>.*

El origen de la propiedad es un asunto complejo y el citado autor nos recuerda, asimismo, que los elementos de tipo mágico y religioso han estado presentes en el origen de la propiedad, particularmente como un factor legitimador de la misma para los agentes que llegaron a ejercer la autoridad sobre el grupo, desde los conglomerados más sencillos que representan las tribus hasta las civilizaciones que fueron surgiendo y desarrollándose a partir de las poblaciones aborígenes. Así, por ejemplo, la idea del origen divino de los reyes, legitimaba la propiedad de sus tierras y la de sus vasallos<sup>26</sup>. El carácter religioso ha permanecido históricamente y está en el origen de la propiedad de la tierra en el Continente Americano, a tenor de lo dispuesto por la Bula Papal de Alejandro VI, quien determinó quienes serían propietarios de las tierras descubiertas y por descubrir, luego de los viajes transoceánicos de Cristóbal Colón<sup>27</sup>.

Pipes también aporta respuestas al asunto planteado acerca del origen de la institución de la propiedad, las cuales de alguna forma convergen con el planteamiento señalado más arriba:

*La tierra estaba considerada, de forma general, exclusivamente como un recurso susceptible de explotación, pero que no podía poseerse ni venderse.*

*La cuestión que se plantea, entonces, es ¿cuándo y por qué se convirtió la tierra en una mercancía? Es importante responder esta pregunta porque el concepto moderno de propiedad, relacionado con los factores de producción, surgió a partir de la propiedad sobre la tierra.*

*La razón más convincente es de tipo económico. Todo parece indicar que la transformación de la tierra en propiedad tribal, familiar o individual ocurre, ante todo, como consecuencia del aumento de población que exige*

---

<sup>25</sup>Delahaye, Olivier. *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela, desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*. Fondo Editorial Tropycos. Caracas. 2003. p.26

<sup>26</sup>Delahaye, Olivier. Op. cit. p.27

<sup>27</sup>Delahaye, Olivier. Op. cit. p.28

*métodos de explotación más racionales y ello se debe a que la explotación no regulada de los recursos naturales provoca su agotamiento*<sup>28</sup>.

Es importante señalar, igualmente, que la transición del nomadismo al sedentarismo, o más precisamente, de las actividades de recolección y pesca, a la agricultura, marca un hito fundamental en el comienzo del proceso de formalización de la institución de la propiedad y de cómo la dependencia de la agricultura no solamente irá reforzando en el tiempo el sentido de propiedad, sino que también se considera que su consolidación está en el origen de lo que hoy se conoce como Estado:

*La autoridad pública (El Estado) fue una consecuencia de estos cambios. Aunque los orígenes del Estado no están claros y dan pie a muchas controversias, parece ser que la causa decisiva para su aparición fue la transición de la organización social basada en el parentesco y en la economía preagraria a la organización basada en el territorio y en el cultivo de la tierra, forzada, en gran medida, por la presión que ejerció el crecimiento de la población y el aumento resultante de la competencia por la obtención de recursos naturales. En las sociedades asentadas, políticamente organizadas, la propiedad privada ganó en importancia, porque la tierra cultivada necesita de un cuidado intensivo y continuo*<sup>29</sup>.

Algunos autores se refieren a la sociedad campesina como aquella que se funda y organiza con base a la agricultura y a la ganadería, para distinguirla de la más arcaica sociedad tribal de los cazadores y recolectores, basada más en relaciones filiales, así como también para diferenciar el mayor desarrollo de los derechos de propiedad sobre la tierra que comienzan a instituirse de forma más minuciosa en la primera, respecto a los menos elaborados derechos, si algunos, de la organización más primitiva de las tribus de cazadores y recolectores. Resulta igualmente significativo señalar que la sociedad campesina es producto de la primera gran revolución tecnológica de la humanidad como lo fue la agricultura, que entre otros avances, hizo sedentario al hombre y lo vinculó al suelo mediante la propiedad inmobiliaria, tal como lo señala Rocher<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup>Pipes, Richard. Op. cit. pag. 125

<sup>29</sup> Pipes, Richard. Op. cit. pag. 158-159

<sup>30</sup> Rocher, Guy. *Introducción a la sociología general*. Editorial Herder. Barcelona. 1996, pp. 299-300

Ahora bien, por su propia naturaleza, la agricultura fomenta los asentamientos humanos en espacios determinados, por lo que la forma de apropiación territorial que efectivamente existe al principio es la posesión, o vinculación física del hombre con la tierra. La propiedad se formaliza como institución cuando existe el Estado, propio de las sociedades organizadas y cuya finalidad, entre otras, es la protección de la propiedad, lo cual implica la existencia de aquel:

*Antes de la existencia del Estado sólo existe la posesión, un título que el dueño hace valer a partir de una larga tenencia y que está respaldada por la costumbre y, en última instancia, por la fuerza; en una organización política, esta responsabilidad la asume la autoridad pública. La transformación de la posesión en propiedad avanza en todas partes con una fuerza inexorable, debido fundamentalmente a la institución de la herencia, que se aplica tanto al dueño como al poseedor, pero que beneficia al último porque tiene el control físico ininterrumpido de los objetos que están en juego<sup>31</sup>.*

Existe un consenso generalizado, que se refuerza a la luz de la literatura citada, que refiere que las formas originarias de agrupación humana, de carácter tribal o familiar, evolucionaron a formas más organizadas y estables cuando surge la agricultura. Existen algunos trabajos, sin embargo, que cuestionan esta idea, alegando que se pueden encontrar evidencias de centros poblados fundados antes del desarrollo de la agricultura<sup>32</sup>. La actividad agrícola exige trabajos y cuidados por períodos más cortos o largos, según cada cultivo, hasta la cosecha, y de esto se infiere que los hombres y mujeres dedicados a esta actividad se establezcan en la tierra que trabajan para atender esas labores y tomar en posesión no solamente el producto de la cosecha, sino también la tierra que trabajan. La sociedad campesina sustituye, entonces, a la sociedad primitiva, y la posesión inmediata o inmediatesta de cazadores y recolectores, es sustituida por la más estable y prolongada posesión de la tierra de los agricultores, que eventualmente se transforma en propiedad. La fuerza de esta idea ha hecho que algunos autores se hayan preguntado si la propiedad da origen al Estado, o por el contrario es este,

---

<sup>31</sup>Pipes, Richard. Op. cit. pag. 159

<sup>32</sup>Delahaye, Olivier. Op. cit. p.26 observa que, en efecto, ciertos autores cuestionan el vínculo entre el desarrollo de la agricultura y la aparición de los centros poblados o urbanización y para sustentar esta idea refiere la obra de Harris, Marvin. *Caníbales y Reyes*. Alianza Editorial. Madrid. 1987. 308 p. Aun así este trabajo considera más abundante y consistente, además de lógica, la idea contraria, en concordancia con lo expuesto por Delahaye.

quien la crea. Pipes nos da cuenta de la respuesta cuando afirma que la transición de la organización tribal a la organización política se produce cuando la autoridad se hace territorial y se extiende a todos los habitantes de un espacio determinado y no solamente sobre las personas del clan familiar; en otras palabras, se pasa de una autoridad fundada en relaciones informales, de parentesco, a una autoridad pública que se ejerce sobre todas las personas que habitan el territorio. Comienza así a surgir la noción de Estado como entidad que asume la responsabilidad de ejercer funciones de autoridad. Este mismo autor revela algunos cuestionamientos desde la visión antropológica en los que se mantiene la tesis que aboga por la territorialidad incluso en los grupos primitivos organizadas mediante lazos de consanguinidad, por lo que la evolución se hizo de una posición subordinada, en los grupos antiguos, a otra dominante, en los más avanzados que comienzan a manejar e instituir la noción de Estado<sup>33</sup>.

A la luz de la evidencia que refleja la literatura, se puede dar respuesta a la interrogante planteada en párrafos anteriores y en este sentido se puede aseverar que la noción de propiedad es un hecho natural que ha estado siempre presente desde los albores de la humanidad y que, además, la posesión de la tierra es el inicio de la propiedad originaria y precursora de esta institución en el sentido moderno y jurídico del término. Por tanto, la posesión precede al Estado, pero la propiedad como institución y en el sentido moderno del término, es posterior a este.

*La propiedad privada, en el sentido legal de la palabra, surgió con la aparición del Estado, es decir, al surgir la autoridad pública. Hasta entonces, era una posesión protegida por la fuerza física o por la ley de la costumbre y legitimada por la herencia o por el uso prolongado. Las sociedades primitivas reconocían el derecho a ocupar y cultivar tierras baldías así como a conservar las tierras heredadas del padre<sup>34</sup>.*

Ahora bien, en las grandes civilizaciones, una de cuyas características es la organización de una autoridad central, la noción de propiedad y en especial de propiedad privada de la tierra y de sus

---

<sup>33</sup>Pipes, Richard. Op. cit. págs. 132-134. Conviene agregar que este autor concede a la guerra y al crecimiento poblacional, las causas que explican la transición a la autoridad territorial, ya que, en los combates, los vencedores someten a los vencidos, respetando generalmente sus derechos territoriales, no despojándolos; y el crecimiento poblacional, conduce a que las “tribus y clanes” se enfrenten por los recursos limitados de la tierra, más por razones territoriales que familiares.

<sup>34</sup>Pipes, Richard. Op. cit. pag.135. Este autor abunda aún más señalando que en la Francia Feudal no era costumbre hablar de propiedad y que los pleitos ante tribunales eran para reclamar la prescripción, es decir, la posesión reconocida por el transcurso del tiempo. Es lo que hoy llamaríamos prescripción adquisitiva de la propiedad, y que está reconocida y regulada en nuestro ordenamiento jurídico.

frutos, no solamente era una constante, sino que se le dio forma de instituto según las costumbres que cada organización política se asumía. El crecimiento poblacional, el desarrollo de ciudades y el comercio se reconocen como fuerzas impulsoras de la propiedad, entre otras instituciones primordiales para el funcionamiento de la sociedad. Entre los grandes aportes de la civilización romana, de la cual heredamos la mayor parte del derecho vigente en el mundo occidental, está la conformación de un concepto de propiedad privada o individual, o al menos de una noción bastante concreta, así como de las formas de adquirirla, perderla, transferirla, venderla, que aun hoy en día con las modificaciones propias de la evolución jurídica, mantiene analogías con el formulado antiguamente por el Derecho Romano del período clásico (aprox. siglo II a.c. a siglo III d.c.). En la Roma antigua, solo las tierras de la península itálica, conocida como *ager romanus*, podían ser objeto de propiedad absoluta y solo los ciudadanos romanos podían poseerlas. Era la llamada propiedad quiritaria o también llamada propiedad romana por excelencia, de la cual se deriva el concepto moderno de propiedad. Estas tierras no pagaban impuestos, a diferencia de las tierras conquistadas, las cuales pasaban a ser tierras del Estado (*ager publicus*), debían pagar tributos y sobre las cuales no cabía la propiedad absoluta, aunque podían arrendarse. La forma predominante en la Italia latina era la pequeña propiedad de la tierra, explotadas personalmente por los agricultores o con la ayuda de esclavos, aunque grandes extensiones de tierras aptas para el cultivo pertenecían al emperador y a los nobles. Conviene advertir que, si bien los autores concuerdan en señalar que los romanos no articularon una definición de propiedad como tal, las interpretaciones de las nociones de jurisconsultos, magistrados, glosadores y posglosadores sobre la propiedad privada o sobre la idea de esta, han hecho coincidir a la mayor parte de los especialistas, acerca de que los romanos llamaban *dominium* a la propiedad sobre bienes inmuebles y personas (esclavos), siendo que esta institución debía satisfacer cuatro criterios: ser obtenida legítimamente, de forma exclusiva, absoluta y permanente<sup>35</sup>. La propiedad romana comprendía el derecho de utilizar (el *ius iutendi*), el derecho de goce sobre el bien o los frutos (el *ius fruendi*) y el de consumir y disponer del bien (*ius abutendi*), como *derecho real* (el derecho real por excelencia de los romanos), *perpetuo* (señorío sobre el bien sin limitaciones temporales), *exclusivo* (con derecho a excluir a cualquiera que no sea el propietario

---

<sup>35</sup>Pipes, Richard. Op. cit. pp. 32 y 142-143

y por oposición a los derechos colectivos) y *absoluto* (sometida al propietario en todos los aspectos, sin condiciones exteriores)<sup>36</sup>.

Roma, sin embargo, no fue la única gran civilización antigua. En Mesopotamia y Egipto, se confundía el concepto de soberanía con el de propiedad, de tal forma que el gobernante era dueño de la tierra y tenía control sobre sus habitantes que sobre ella moraban. La propiedad privada era excepcional, porque los gobernantes tenían poderes absolutos y dirigían sus reinos como una gran propiedad de su exclusivo patrimonio. En el Código de Hammurabi<sup>37</sup>, por ejemplo, la propiedad estaba formalmente instituida como derecho, distinguiendo entre bienes muebles e inmuebles y teniendo estos últimos un carácter público, controlados por el Estado mediante catastros. El carácter absoluto de la propiedad en manos del Rey, permitía el otorgamiento de servidumbres o la entrega en arrendamiento para finalidades específicas. Dada la importancia de este texto normativo antiguo y de la influencia que sobre el desarrollo jurídico del mundo occidental ha tenido, conviene presentar una cita *in extenso* de un estudio de Lara Peinado que nos refleja de qué forma la civilización mesopotámica concibió la propiedad y cuanto de ella mantenemos en la actualidad:

*Por lo que respecta al Derecho de propiedad, en el Derecho babilónico se hacía distinción entre bienes muebles e inmuebles. El Código diferencia, en lo que concierne a la reivindicación de las cosas como a su transmisión hereditaria, entre campos, huertos y casas por un lado y animales, esclavos, cereales, barcos, oro y plata por otro.*

*El Derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles se distinguía del de los muebles por el hecho de que los primeros eran fundamentalmente de*

---

<sup>36</sup>El carácter absoluto de la noción romana de propiedad privada ha sido tradicionalmente interpretado como ilimitado, y precisamente, este carácter le ha concedido el aspecto de derecho sacrosanto. Resulta interesante destacar que en unas “Notas sobre el concepto y límites de la propiedad en el derecho comparado”, preparadas para un Ciclo de Derecho Comparado dictado en 1966 en la U. de Coímbra, el jurista argentino Luis Moisset de Espanés (1930-2017) señala que la propiedad absoluta significa que ese derecho puede oponerse *erga omnes*, es decir, contra todo el mundo y que es erróneo considerar que los juristas romanos estaban pensando que el propietario pudiese hacer con la cosa o el bien lo que le pareciese, sino que más bien, el poder de disposición tenía límites en otras normas jurídicas, en el propio interés general o incluso en la moral o la religión. Disponible en: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artnotasconceptolimitpropiedad>

<sup>37</sup>Hammurabi (1792-1750 a.c.) fue el sexto rey de la primera dinastía de Babilonia, sucedió a su padre Sin-muballit. Codificó en un solo texto cuneiforme, grabado en piedra monolítica de diorita negra, todas las normas y leyes anteriores a su tiempo, cuyo contenido se convirtió en un trascendental aporte no solo al mundo del Derecho de la época antigua, sino de vital influencia en el derecho de hebreos, griegos y romanos.

*carácter público. Por esa razón el Estado los tenía controlados mediante catastros, sabiendo en todo momento la situación exacta de sus propietarios que, explotadas directamente por prestación personal o por trabajo de esclavos y dirigidas por capataces, mayordomos y administradores, producían elevadas rentas a la corona. En muchas ocasiones tales propiedades estatales se entregan como arrendamiento o como beneficio (ilkum) a determinados funcionarios, soldados o artesanos que habían prestado servicios al Estado. El ilkum era la posesión en precario del usufructo de tierras, casa y ganado, siendo el mismo transmisible hereditariamente a los hijos... (...) ...El beneficio es inalienable, salvo los matices indicados por el propio Código, y comportaba una serie de obligaciones por parte del beneficiario (prestaciones de grano, forraje o dinero, servicio militar) que lo acercaban mucho a formas feudales, si bien al no tener el beneficiado derechos jurisdiccionales sobre las propiedades recibidas no podemos hablar de un feudalismo propiamente dicho.*

*En cuanto a los bienes de una familia, estos pertenecían exclusivamente a la propia familia, no a las singulares personas que lo componían, formando pues una unidad jurídico-económica autónoma. El cabeza de familia garantizaba en la venta de inmuebles a su comprador de cualquier reclamación ulterior por parte de algún miembro familiar. Por ello, los documentos de compraventa eran firmados por el padre junto con sus hijos, si bien estos intervenían de modo testimonial, limitándose a jurar que no levantarían ninguna reclamación posterior.*

*En general, la propiedad tenía carácter absoluto, reconocido por la ley, no estando sometida más que a determinadas servidumbres en casos concretos derivados de la misma naturaleza de las cosas: servidumbre de pasturaje, de paso sobre el fundo del otro, de muro divisorio, de regadío, etc.*

*Para tener el pleno dominio sobre un bien no bastaba la simple posesión del mismo; a este requisito debía añadirse un título jurídicamente válido, esto es, un documento que garantizase la absoluta propiedad, redactado bajo fondo y forma adecuados. El propietario de cualquier cosa tenía siempre la posibilidad de su reivindicación contra el poseedor de la misma, tanto sobre bienes muebles e inmuebles como sobre esclavos. Al que se le encontraba en posesión de una cosa, sospechosa de haberse extraviado o hurtado, se le podía exigir documentalmente su posesión para verse libre de proceso<sup>38</sup>.*

En la antigua Grecia, al igual que en Roma, surgieron por primera vez derechos de propiedad en el sentido moderno del término. Nuevamente Pipes nos ilustra señalando que la antigua Grecia poseía un sistema de propiedad privada altamente desarrollado, en el cual propiedad de la tierra y ciudadanía estaban ligadas indisolublemente, significando con esto que *sólo los ciudadanos podían poseer tierras y sólo los propietarios de tierras podían ser ciudadanos* por lo que los no ciudadanos podían dedicarse a cualquier otra actividad como las finanzas, al comercio, al arrendamiento de tierras, pero no podían poseer bienes raíces, por lo tanto no podían poseer tierras. En Grecia se encuentran evidencias de actividad agrícola llevada adelante por campesinos de forma independiente, propietarios de sus tierras, que el autor los considera los antecesores de los terratenientes ingleses. Las tierras de labranza no eran consideradas una mercancía, eran heredables y aunque se podían vender, esto casi nunca se hacía, puesto que su posesión estaba vinculada a la libertad personal y a los derechos ciudadanos. Los propietarios de estas tierras en la Grecia antigua, se consideraban hombres verdaderamente libres, exentos del pago de tributos y de servir a la aristocracia. El Estado reconocía y protegía la propiedad privada, que era la principal fuente de riqueza productiva y esto permitió, junto al predominio de una economía libre, que surgiera en Atenas el primer régimen democrático de la historia, en el cual no era el Estado el dueño de los recursos económicos, ni la población servía al Estado, como era el caso en el resto del mundo antiguo, por ejemplo, del Oriente Medio en Mesopotamia y Egipto. A Roma, sin embargo, se le reconoce haber sido el primer Estado en desarrollar normas legales y procedimientos para regular tanto la vida civil como los asuntos

---

<sup>38</sup>Lara Peinado, Federico. *Código de Hammurabi*. Estudio preliminar. Colección Clásicos del Pensamiento 23. 3ra edición. Editorial Tecnos. Madrid. 2003. Pp. XCI-XCIII.

públicos, que hoy en día conforman instituciones fundamentales vigentes en el mundo occidental, entre ellas la propiedad, instituto que bajo el derecho romano alcanzó su máximo desarrollo, al que como ya fue mencionado llamaron *dominium* y lo aplicaron de forma absoluta bienes muebles y personas, llegando la jurisprudencia de los romanos a regular la forma de adquirir, perder, transferir y vender la propiedad. En las leyes romanas, también se reconocieron otras formas de la propiedad como la *possessio* o posesión, conocida como tenencia precaria y el *usufructus* o tenencia de por vida, cuyas expresiones doctrinarias y jurídicas llegaron a nuestros ordenamientos jurídicos y se mantienen aún vigentes<sup>39</sup>.

Pipes plantea que la expansión del imperio romano forzó en los juristas de Roma el desarrollo de una base doctrinaria y filosófica de su orden normativo, en la medida que dominaban pueblos con costumbres y preceptos propios. Junto con el llamado *ius civile* o ley local que aplicaba solo a los ciudadanos romanos, formularon el llamado *ius gentium* o Derecho de Gentes que aplicaban a los extranjeros de los territorios que dominaban y que tenían trato comercial, social o de otra naturaleza con Roma y los romanos. La fusión del *ius civile* con el *ius naturale* (derecho natural) terminó extendiendo la ciudadanía romana a todos los súbditos del imperio sobre un postulado que hoy forma parte esencial del concepto y el contenido de los derechos humanos y de la democracia, al reconocerse la igualdad de los hombres, especialmente de estos ante la ley, como un derecho natural anterior al Estado. El autor sentencia que fueron los romanos a los que se les ocurrió la idea de la propiedad privada con sustento en el derecho natural a partir de los argumentos de Cicerón<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Pipes, Richard. Op. cit. pp. 26-32 y 136-143

<sup>40</sup> Pipes, Richard. Op. cit. p. 34. Cif. Cicerón. *Sobre los Deberes*. Alianza Editorial. Trad. José Guillén Cabañero. Madrid. 2006, esp. p. 69. Cicerón en su clásica obra *De Officiis* plantea que uno de los deberes de la justicia (una de las cuatro virtudes cardinales junto a la prudencia, la fortaleza y la templanza) es la respetar y proteger la propiedad privada. La justicia, en sus palabras, ordena usar de los bienes comunes como comunes y de los privados como privados. Más adelante argumenta que *no hay cosa de posesión privada por naturaleza, pero se convierten en bienes privados por antigua ocupación, como los que se poseionan de unas tierras desiertas, o por la victoria, como los que han vencido en una guerra, o por ley, por un pacto, o una convención, o por la suerte...Por lo cual, puesto que aquellos bienes, que antes eran comunes, se han convertido en propiedad privada, que conserve cada uno lo que le vino en suerte; y quien pretenda tomar para sí algo de ello violará el derecho de la sociedad humana*. Como representante de los estoicos, también considera que la propiedad y el trabajo deben ser puestos al servicio común, en este sentido agrega: *Pero ya que, como dice muy bien Platón, no nacemos únicamente para nosotros, sino que parte de nuestro nacimiento lo exige la patria, parte los amigos; y, como según place a los estoicos, todos los productos de la tierra han sido han sido creados para el uso de los hombres, y los hombres mismos han nacido los unos para los otros, a fin de que puedan ayudarse recíprocamente, en este sentido debemos seguir a la naturaleza como guía, poniendo en común lo que puede ser útil a todos con el intercambio de servicios, dando y recibiendo, y hacer más íntima la sociedad de los hombres entre sí con nuestro ingenio, con nuestro trabajo y todos los medios que dispongamos*.

Con el debilitamiento del Imperio Romano por razones económicas y las invasiones a sus dominios por los llamados pueblos bárbaros, conformados principalmente por las tribus germánicas, las de los visigodos y los francos, entre otras, decaen también sus instituciones. Se inicia el conocido período de la Edad Media con una duración de 1000 años que van desde el siglo V a. d al XV a.d., en los cuales se conforma la estructura típicamente feudal de la propiedad, a partir del debilitamiento del Estado romano y el surgimiento de los *señores y vasallos*, en un tipo que tenía como centro a los grandes propietarios, los que para evitar revueltas y revoluciones dentro de los límites de sus inmensos señoríos, encontraron para su propio beneficio que era más económico y políticamente más estable dejar en libertad a los esclavos y entregarles parcelas a estos y a los trabajadores, para que las utilizaran a cambio de servicios personales o de parte de los frutos de la tierra, o ambas cosas. En realidad, existían obligaciones recíprocas, aunque desiguales, la principal de ellas de parte del señor feudal era la de brindar protección a sus vasallos, con lo cual se instituyó un sistema de carácter contractual, caracterizado por el uso condicionado de la tierra, no obstante, muy favorable al terrateniente. A saber:

*En teoría, bajo el régimen de señores y vasallos, toda la tierra pertenecía al soberano y todos los demás la utilizaban condicionalmente. Como regla general, las propiedades eran de un vasallo, que las usaba como un feudo, cuyo título tenía el señor. Sin embargo, con el tiempo, la tenencia condicionada se convirtió, a través de una inercia irresistible, en propiedad absoluta. Según la práctica feudal, el señor no tenía obligación de extender los acuerdos a los que hubiera llegado con uno de sus vasallos a los descendientes de éste. Sin embargo, tenía todos los incentivos para hacerlo. Desde el punto de vista del señor, los hijos de un vasallo, si demostraban que podían cumplir correctamente las obligaciones que su padre tenía con él, eran los sucesores preferidos, puestos que eran de la familia y conocían sus responsabilidades mejor que un recién llegado<sup>41</sup>.*

---

<sup>41</sup> Pipes, Richard. Op. Cit., pp. 145-146.

Ciertamente, los latifundios adquirieron una gran independencia no solamente desde el punto de vista económico sino también político, pues los grandes propietarios se convirtieron en muchos casos en pequeños soberanos que reinaban en forma absoluta sobre los colonos. La transformación de los colonos en siervos de la gleba se produce cuando se dictan una serie de edictos imperiales que fueron quitando gradualmente a los colonos la libertad de movimiento y traslado, quedando entonces a la merced de los grandes terratenientes o señores feudales, convirtiéndose estas grandes superficies de tierra y sus propietarios, en pequeños estados, cada uno de los cuales constituyó o fue constituyendo un centro de poder que dio paso con el tiempo a las llamadas monarquías absolutistas del medioevo, que luego entablaron guerras a alianzas por el dominio territorial y sus recursos<sup>42</sup>. No obstante, la propia dinámica económica y comercial, fue consolidando la propiedad privada, junto con instituciones características como la herencia y facultades intrínsecas como la disposición por enajenación.

*Aunque formalmente estos feudos hereditarios no podían enajenarse, de hecho, ya en el siglo XII la enajenación era algo frecuente. De esta forma, los feudos evolucionaron imperceptiblemente hacia la propiedad privada. El redescubrimiento en el siglo XI del Derecho romano con sus definiciones inequívocas sobre la propiedad privada le proporcionaron a este proceso una autoridad legal.*

*Un proceso similar ocurrió entre los campesinos, quienes gradualmente adquirieron derechos hereditarios sobre la tierra que cultivaban<sup>43</sup>.*

Hacia finales de la edad media, se habían reconstruido formas típicas del *dominium* romano con los matices propios que se forjaron durante el largo período medieval y ya era característico encontrar, por ejemplo, en la Castilla del siglo XV y XVI, que la población rural estaba formada principalmente por propietarios, arrendatarios y enfiteutas, muchos de los cuales conformaban una población campesina libre no sometida a ninguna contraprestación económica, laboral o de alguna otra naturaleza, ni vinculaba a su poseedor a la tierra. Eran formas de producción precapitalistas,

---

<sup>42</sup> Valencia Zea, Arturo. *Origen, desarrollo y crítica de la propiedad privada*. Editorial TEMIS Librería. Bogotá. 1982, pp. 265-267.

<sup>43</sup> Pipes, Richard. Op. Cit., p. 146.

organizadas alrededor de una unidad de explotación familiar de la tierra, nucleadas en comunidades de aldeas, que incluía tanto formas de explotación dependientes como independientes, aunque quizás la mayor proporción era a favor de las relaciones de vasallaje típicas o de pacto feudal, en las que los *señores* daban protección y permitían que se explotaran sus tierras a cambio de contraprestaciones en especie, dinero o trabajo. Se habla de un derecho útil a favor del campesino, quien tenía la posibilidad de explotar la tierra con la autonomía para decidir qué producir y cómo hacerlo y de un derecho eminente, especie de jurisdicción señorial, para el cobro de la contraprestación, bien en forma de rentas o de tributos que también muchas veces eran de origen público, cobrados directamente por el Estado, que en este caso era un soberano o monarca. Convivían el *feodum* (tenencia condicionada) y el *alodium* campesino (propiedad absoluta y heredable) en la mayor parte del actual territorio europeo a la finalización del medioevo en los siglos XV y XVI, traspasando las fronteras de la Edad Moderna, manteniendo en esencia las formas con las variantes propias por efecto de los cambios de pensamiento y transformaciones políticas que se fueron sucediendo hasta llegar incluso el siglo XIX. Este tipo de relaciones contractuales y formas de producción con profundos desequilibrios que se saldaban a favor de quien o quienes ejercían el poder territorial, degeneró en una maquinaria extractora de los excedentes que producían las familias campesinas, cuyas tierras en la práctica estaban hipotecadas, bien a favor del señor o de terceros que obraban por cuenta de este<sup>44</sup>. Una parte de la justificación política de las políticas de cambio estructural de la propiedad se justifican en los vestigios medievales que aun en el siglo XX guiaban las formas contractuales de explotación de las tierras y de relaciones de propiedad, afianzadas en un mercado y en estructuras políticas que no daban respuesta de cambio efectivo a estas formas injustas e ineficientes de producción y apropiación, tal como se analiza más adelante en el trabajo.

Ahora bien, lo que en definitiva ayudó a la consolidación de las distintas formas de propiedad privada en Occidente fue la creación de los centros o comunidades urbanas, germen de lo que hoy conocemos como ciudades, asentadas ya no sobre la agricultura sino de la artesanía y el comercio. La propiedad privada y los derechos vinculados a la misma, encontró formas legales específicas en estos centros y en estas actividades, ya que sus productos, mercancías y dinero, a diferencia de lo que sucede con la agricultura, entran al flujo de la economía para venderlos, comprarlos o invertirlos si

---

<sup>44</sup> Carrasco Tezanos, Angel. Propiedad campesina y medianos propietarios en Castilla Central entre los siglos XV y XVI. *Studia Histórica. Historia Medieval*. Ediciones Universidad de Salamanca. N° 22. 2004, pp. 109-112. [https://revistas.usal.es/index.php/Studia\\_Historia\\_Medieval/article/view/5042/5079](https://revistas.usal.es/index.php/Studia_Historia_Medieval/article/view/5042/5079).

se poseen de manera incuestionable. Si bien la agricultura cuando surge y se expande, impulsó la creación y el desarrollo de los derechos de propiedad, sobre las más errantes actividades de la caza, pesca y recolección, la propiedad privada adquiere una importancia relevante con la aparición de actividades comerciales y posteriormente industriales<sup>45</sup>. Resulta destacable la comparación, porque precisamente parte sustancial de la defensa a favor de definir claramente derechos de propiedad para las tierras agrícolas como se discute en el trabajo descansa en el fomento de la productividad y de la inversión que le imprimen derechos definidos por encima de aquellas tierras en la que solo se poseen, pero no se pueden vender porque no se tienen mayores facultades, entre ellas la de disposición. Al respecto hay teorías explicativas de los derechos de propiedad que se analizan en el aparte siguiente como parte del estudio de la dogmática del derecho de propiedad de la tierra y que forma del objeto de la investigación.

### **3. Teoría económica de los derechos de propiedad<sup>46</sup>**

#### **a. La tierra como fuente de riqueza: los fisiócratas y el cuestionamiento de la economía política clásica a los terratenientes y a la renta de la tierra**

La tierra desde siempre ha sido fuente de riqueza y por tanto de poder político, económico y social. De allí que la tierra y las formas de poseerlas tanto como las actividades que se desarrollan utilizando el suelo y sus recursos estén en el epicentro de los movimientos políticos, económicos y jurídicos. En la historia del pensamiento económico y en particular en la de la economía política de donde nace aquel, la generación de la riqueza, del excedente susceptible de acumulación y el cálculo del producto neto como expresión de este excedente, están entre los elementos esenciales que mayor dedicación filosófica e investigativa han tenido, al menos en los albores de la economía como ciencia. A este tema, la economía política clásica, que comienza a configurarse a partir de los planeamientos de Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823), entre otros, dedicó muchas de las letras

---

<sup>45</sup> Pipes, Richard. Op. Cit., p. 147.

<sup>46</sup> Dada la importancia de los derechos de propiedad para el desarrollo económico se consideró hacer una revisión de los enfoques teóricos que se han desarrollado respecto al tema en la ciencia de la economía. No es una revisión exhaustiva porque saldría de los objetivos de la investigación, pero se hace una exploración que hace énfasis en la visión institucionalista más que en el tradicional enfoque que propugna que el ser humano es un ser racional maximizador de los beneficios que le es característico a la teoría economía neoclásica. El institucionalismo es una escuela más reciente que se ajusta mejor a la ciencia jurídica, especialmente coincidente con los fines de justicia que procura el derecho agrario. Se considera, igualmente, que dado que Venezuela según la Constitución, es un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2) y su régimen socioeconómico se basa en principios de eficiencia y libre competencia (artículo 299), entre otros, la teoría económica de los derechos de propiedad ofrece una aproximación explicativa más acertada al marco institucional del país.

escritas y particularmente notable fueron los aportes a las teorías del valor de las cosas y de la propiedad privada de los bienes, entre ellos la tierra. La economía política clásica representaba el estudio de la estructura económica de la época, como sistema científico que arrojó luces para la elaboración de una teoría del desarrollo económico y de política económica<sup>47</sup>. De tal manera que una teoría de los derechos de propiedad con base en la ciencia económica no puede obviar la evolución histórica de los fundamentos de la economía política, que nacen sobre cimientos morales como la justicia y el derecho natural, como eje explicativo de sus postulados, que tanta influencia han tenido y siguen teniendo en la ciencia del derecho.

Ahora bien, las proposiciones de los clásicos de la economía política fueron precedidas por las ideas de los llamados fisiócratas, quienes dedicaron la mayor parte de sus trabajos para estudiar los principios que establecían el tipo de trabajo realizado por el ser humano que fuera capaz de crear un excedente a la riqueza que se consume para producir<sup>48</sup>. La propuesta fundamental de los fisiócratas sostiene que solamente la agricultura produce riqueza y que esta es la única actividad económica capaz de producir otros bienes productivos sin que se altere la fuente original de riqueza y proveerla indefinidamente. De allí la afirmación atribuida a Quesnay, postulante principal y fundador de la Escuela Fisiocrática, de que la tierra es la única fuente de la riqueza y es la agricultura la actividad que la multiplica<sup>49</sup>. Así lo explica Roll:

*En la agricultura es donde se ve más fácilmente la diferencia entre los bienes producidos y los bienes consumidos. En ella, la cantidad de alimentos que el trabajador consume, más lo que se usa como semilla, es, por término medio, menos que la cantidad de producto que se obtiene de la tierra. Es la forma más sencilla y más manifiesta de excedente. Smith y Ricardo pudieron demostrar un excedente en la industria; pero aquí el proceso se complicaba por el cambio y, en consecuencia, por el problema*

---

<sup>47</sup> Roll, Eric. *Historia de las ideas económicas*. Fondo de Cultura Económica. 3ra edición. México. 1994, p. 183

<sup>48</sup> Roll, Eric. Op. Cit., p. 120.

<sup>49</sup> Quesnay, F.; Dupont de Nemours, P.S.; de Mirabeau, M.; Mercier de la Riviere, P.P. y Le Trosne, G.F. *Los Fisiócratas*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1967, pp. 20-21.

*del valor de cambio. Los fisiócratas se limitaron a la agricultura, y así ignoraron por el completo el valor de cambio*

*...(...)*

*Evidentemente, el producto excedente sólo aparece en determinada etapa del desarrollo humano, es decir, cuando los seres humanos pueden arrancarle a la naturaleza algo más de lo que necesitan para subsistir<sup>50</sup>.*

Los anteriores planteamientos llevan necesariamente a la discusión cardinal sobre el valor de la tierra en especial de la renta de la tierra como factor de producción, de especial interés para la agricultura por ser el asiento principal de esta actividad y para la economía, por su carácter especial como recurso natural o bien no producido. Estos planteamientos son fundamentales para comprender los cimientos económicos sobre los que se construye una sociedad y en este sentido conviene recordar lo que asentaron, en este orden, David Ricardo, Adam Smith y Carlos Marx, cada uno en su ámbito conceptual. Los economistas clásicos están entre los primeros que formularon críticas al rentismo de los terratenientes, dado el monopolio histórico que han detentado y las formas en que llegaron a obtener las posesiones territoriales latifundistas. El tema es un asunto complejo y está en el corazón mismo de la justicia distributiva, si se consideran los reveladores señalamientos de Smith hacia a los terratenientes al señalar de que *gustan sembrar donde nunca sembraron*. Una cita de Baptista ilustra la importancia de este tema:

*Más todavía, en la consideración de “las proporciones en las que el producto entero de la tierra se asigna a cada una de las clases bajo los nombres de renta, beneficio y salarios”, se halla muy especialmente el primero de esos ingresos, a saber, el que reciben los terratenientes con cargo a su propiedad inmobiliaria. La razón de tras de tal interés ya se ha adelantado antes y no es menester insistir sobre ella. Baste sólo recordar que, cuando Ricardo enfrenta la cuestión de la renta territorial, lo que termina por plantear es la viabilidad económica de la sociedad moderna. Es decir, entre el desarrollo de la sociedad comercial y la presencia*

---

<sup>50</sup> Roll, Eric. Op. cit., p. 121.

*continua o creciente de la renta de los terratenientes, hay, de hecho, puntos esenciales de conflicto. Lo que no puede sino traducirse, por la fuerza de misma de la realidad, en la necesaria controversia política que trae consigo la realineación de los poderes en juego*<sup>51</sup>.

Para Adam Smith, la renta que recibía el terrateniente era uno de tipo monopolístico por el aprovechamiento del propietario de un recurso no producido y por la cantidad limitada de las tierras. Por su parte, David Ricardo consideraba que la tierra era una mercancía y similarmente a lo que pensaba de los bienes agrícolas, es el resultado de una actividad económica y por tanto estos y aquella son una mercancía producto del trabajo, por lo que consideraba que la renta de la tierra no era el interés del costo de la propiedad ni el monto de su arrendamiento, sino la porción del producto de la tierra que se paga al propietario por tener derecho a explotar sus facultades productivas. Ricardo propone el concepto de la renta diferencial por las diferencias de fertilidad de los suelos. Marx (1818-1883), utiliza las ideas de sus predecesores, para apartarse de ellas y contraponer a la idea de la renta diferencial por las diferencia de fertilidad de los suelos que había expuesto Ricardo, el axioma de la renta absoluta de la tierra, la cual era producto de una relación de poder entre los terratenientes que históricamente habían escamoteado el derecho de propiedad sobre sus predios (por vía de conquista, violencia, despojos) y el resto de la sociedad. De esta forma, cuando no participa el latifundista de la producción agrícola, pero cobra una renta sobre la tierra donde se desarrollaba, inciden en el costo de los productos de la tierra, de los alimentos, quebrantando no solamente el ingreso de los asalariados sino el de los salarios, afectando también las ganancias de los industriales y comerciantes capitalistas<sup>52</sup>.

La renta de la tierra así analizada por los tratadistas clásicos de la economía política como Ricardo, contrapone los intereses de los terratenientes a los de la sociedad, de la cual surge una eminente contradicción como señala Baptista:

*La renta que Ricardo discierne, pues, no puede dissociarse de las controversias en torno a la significación política de los terratenientes, o lo que viene a ser igual, de las controversias en torno a la significación*

---

<sup>51</sup> Baptista, Asdrúbal. *Límites de la economía política. Consideraciones acerca de una ciencia histórica*. Editorial Panapo. Caracas. 1996, p. 427.

<sup>52</sup> Delahaye, Olivier. La cuestión agraria en Venezuela. Op. Cit., pp. 29-30.

*económica de la propiedad territorial en el estado de cosas de la sociedad moderna. Su emergencia, por lo visto, es la resulta de la conjunción entre el mero hecho físico de fertilidad de los diversos suelos, la demanda real por tierras de inferior calidad, y el principio de que la tasa de beneficios sobre el capital tiende a ser una sola. En tal marco de cosas, por lo tanto, la posición del propietario territorial es reactiva<sup>53</sup>.*

Huelga decir que en la contraposición de intereses entre terratenientes y la sociedad, los consumidores como parte de esta llevan la peor parte, al tener que pagar mayores precios de los que deberían y los terratenientes cobrar una renta que desde el punto de vista económico no es un beneficio creado sino un ingreso transferido hacia las cuentas de los propietarios territoriales y que proviene de los bolsillo del resto de los miembros de la sociedad, en especial los consumidores asalariados. Baptista considera, sin embargo, inapropiado arrojar toda la carga en contra de los terratenientes y asevera:

*En suma, aunque no del todo riguroso concurrir sin más que el interés de los terratenientes corre en contra de los intereses de los 'consumidores', lo cierto es que aquel interés resulta indisociable de la situación general bajo la cual estos últimos deben enfrentar unas condiciones más desfavorables de las que podrían ser de otra manera posibles. Pero en la conformación de estas condiciones, hablando con el debido cuidado, hay que abstenerse de distinguir lo que termina por ser expresión del desenvolvimiento económico y de la estructura productiva nacional, por cuya sola razón los propietarios de las tierras son apenas aventajados aprovechadores, de lo atinente a las circunstancias más concretas del estado de cosas político que transitoriamente puede impedir u obstaculizar una situación diferente para los privilegios rentísticos. Y es sólo respecto de estas últimas, que en todo caso son de naturaleza*

---

<sup>53</sup> Baptista, Asdrúbal. Op. cit.,

*precaria, que los terratenientes pueden ejercer alguna iniciativa de importancia*<sup>54</sup>.

Resalta la importancia del tema de la renta de la tierra en relación con la actividad agrícola puesto que esta por su propia naturaleza depende de aquella y no era de extrañar que los pioneros de las ciencias económicas en el siglo XVIII tengan como centro de sus estudios al origen de la riqueza y los beneficios y a su distribución, teniendo como pedestal a la actividad histórica de la agricultura y por tanto a quienes son los propietarios de ese recurso sobre los cuales se asienta esta añeja actividad. Cómo se puede determinar el beneficio de un recurso no producido como la tierra sin perjudicar a la sociedad, teniendo en cuenta, además, que su propiedad desde el origen es cuando menos cuestionada por las formas poco legítimas de apropiación que históricamente la han caracterizado. Los fisiócratas, como se señaló previamente, vieron en la agricultura la forma concreta de trabajo productivo y por tanto la única fuente generadora de riqueza legítima, por ser la única actividad capaz de generar un excedente. En consecuencia, consideraban que solo a la tierra y a sus propietarios debía en justicia pecharse, puesto que la agricultura era la única actividad creadora de valor. Imponer tributos a la industria, por ejemplo, era imponerlos de forma indirecta a la tierra y por tanto antieconómico. La propuesta central de los fisiócratas en este aspecto era un impuesto único sobre la tierra<sup>55</sup>.

Ahora bien, la agricultura como actividad y el poder de los terratenientes fueron cediendo en el tiempo ante las nuevas formas de producir bienes, riquezas y beneficios, como la industria; pero el interés de la economía y el derecho no cesó en el empeño de forjar una teoría, por demás necesaria, que explicara los derechos de propiedad y sobre los que se construyen las bases que dan forma jurídica a las formas de propiedad y en particular de la propiedad de la tierra en el ordenamiento jurídico de los países. Incluso, muchos de los cuestionamientos que recaen sobre la necesidad de cambiar las estructuras antieconómicas de la propiedad como el latifundio, tienen su fuente en las doctrinas que legaron los clásicos de la economía política, sin desmerecer todo el aporte histórico de los pensadores anteriores desde Aristóteles, que tan profunda influencia tuvieron en el desarrollo contemporáneo de las ideas económicas y jurídicas sobre la propiedad.

---

<sup>54</sup> Baptista, Asdrúbal. Op. Cit., p. 436.

<sup>55</sup> Roll, Eric. Op. cit., p. 126.

## **b. Propiedad privada, propiedad comunal, propiedad estatal: explicación, justificación y teorías**

La apropiación histórica de la propiedad territorial ha marcado su origen, su evolución y sus efectos sobre la economía y la sociedad en general. Los economías política clásica y sus representantes más connotados plantearon sus ideas tomando la tierra como uno de sus centros cardinales de sus doctrinas explicativas respecto a la naturaleza y origen de la riqueza, de los beneficios y de su distribución, tal como fue señalado en el aparte anterior. Los clásicos de la economía a quienes le debemos los cimientos de la economía y el derecho que conforman las sociedades modernas, actuaron imbuidos por la filosofía moral al asentar sus planteamientos. La evolución de las ideas y el mejoramiento de las formas de aproximarse al estudio y conocimiento de los fenómenos sociales, abrieron corrientes para el estudio científico de instituciones como la propiedad, formulándose teorías que la explican, y que es necesario exponer, como parte de la investigación, especialmente para comprender cómo la forma de instituir los derechos de propiedad de la tierra en el país y su continuidad, forzó en el tiempo la propuesta de un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra mediante una reforma agraria, que tal como se analiza más adelante, se concreta luego de varios intentos fallidos por imponerla, en el año de 1960, ya bien entrado el siglo XX. El componente moral asociado al estudio de la propiedad que nos legaron los clásicos y que hoy en la actualidad sigue siendo sustento del análisis de la propiedad, se comprende cuando rescatamos la esencia del pensamiento occidental y el cuestionamiento central en torno a este tema. Siendo la tierra un bien que no es producto del trabajo humano, que es un recurso natural dado por Dios o en todo caso proporcionado por la naturaleza, ¿a quién pertenece entonces? ¿a todos por igual? ¿cuál es el elemento que otorga validez y legitimación a la apropiación de la tierra? ¿Actos de fuerza, el de la primera llegada, el intercambio comercial? ¿Cuál es el verdadero valor de la tierra y cuál es el origen de este? Todas estas preguntas forman parte del estudio que desde siempre se han hecho los grandes pensadores cuya respuesta materializadas en teorías económicas y políticas que llevadas a la práctica son trascendentales para la organización de las sociedades modernas.

Roll, en referencia a John Locke (1632-1704), uno de los precursores de la economía política y del liberalismo, antecesor de Adam Smith, nos aporta luces que pueden servir de punto de partida al análisis de las teorías económicas de los derechos de propiedad en esta sección de la investigación:

*En un estudio que trata principalmente de la propiedad afirmó que la tierra pertenecía a todos los hombres en común. Sin embargo, la propiedad privada se justifica en la medida en que el ser humano ha unido su propio trabajo a los dones de la naturaleza. La propiedad legítima estaba determinada por la cantidad que un individuo necesitaba para la manutención. La propiedad de la tierra estaba limitada igualmente por la cantidad que un individuo podía cultivar y cuyos productos podía utilizar. El trabajo era la principal fuente de valor. Casi todo el valor de los productos de la tierra se debía al trabajo; el resto era un don de la naturaleza<sup>56</sup>.*

Para Locke, existe un derecho natural a la apropiación y siendo que las cosas originariamente no son propiedad de nadie, cosas sin dueño, señala, sin embargo, que el medio lícito por el cual las personas pueden hacer suyo los bienes es el trabajo. El trabajo humano, señalaba Locke, es una extensión del cuerpo humano que por su propia naturaleza es propiedad del individuo. Al tomar las cosas en su estado natural y agregarle algo que se logra mediante el trabajo, se convierte de forma automática en su posesión y por ende en su propiedad. Locke se preguntaba para ilustrar sus ideas, en qué momento se convierten en suyas las mazanas comunales de las que se alimenta el hombre que las toma, para responderse que no se hacen propias cuando el hombre las llevó a casa, ni cuando las cocinó, ni cuando se alimentó con ellas, sino cuando las recogió. El trabajo de recogerlas marcó la diferencia entre lo propio y lo comunal, al agregar algo que la naturaleza no le había dado, que fue el trabajo añadido para tomarlas. Para Locke la relación entre el trabajo realizado se constituye en un encadenamiento entre el cuerpo cuya propiedad se trasfiere al bien a través del trabajo. También Locke se preguntaba igualmente cuál era el límite a la propiedad de las cosas, señalando que ese límite viene impuesto por la utilidad que tienen a cada persona, es decir, que todo hombre debería tener tanto como sea capaz de utilizar y no más, debiendo dejar para uso de los demás tantos bienes en cantidad suficiente y de la misma calidad. El marco conceptual de Locke suponía la abundancia ilimitada de bienes, de tal forma que el límite que pone la razón natural a la abundancia es el propio uso, y todo lo que exceda a aquella parte que se pueda utilizar pertenecerá a los demás. El límite

---

<sup>56</sup> Roll, Eric. Op. cit., p. 106. En la cita Roll se refiere a la obra *Dos tratados sobre el Gobierno Civil*, una de las obras cardinales de John Locke, escrita en 1690.

impuesto a la propiedad son las necesidades humanas. El valor de las cosas, entonces, viene de la utilidad que estas tienen al ser humano y el trabajo es lo que introduce la diferencia de valor de todas las cosas. Es una teoría del valor-trabajo que ensaya Locke con la que justifica el valor de las cosas en la naturaleza y en la sociedad, en función del trabajo y de la utilidad que prestan al hombre. Una tierra virgen no tiene utilidad alguna hasta que esta es cultivada de forma productiva y efectiva, generando bienes alimenticios o materias que a su vez se utilizan como alimentos agregándoles aún más valor una vez cosechada, como es el caso del trigo para elaborar pan<sup>57</sup>. Queda un asunto por resolver respecto a este esquema de pensamiento que pone freno al incentivo de producir más allá de lo necesario para la vida de cada hombre lo que atrasaría el progreso económico y desincentivaría el trabajo eficiente. Locke legitima el intercambio y por tanto la posibilidad de cambiar aquellos bienes excedentarios por otros que no lo fueran y así encontrar un medio para satisfacer otras necesidades y también un medio para que los bienes perecederos como son la mayoría de los bienes agrícolas no se echen a perder. Locke justificaba de esta forma al dinero como institución social primordial para el intercambio. Una cita ilustra el razonamiento del filósofo inglés:

*El dinero tiene para Locke dos características esenciales: es perdurable y escaso, y por tanto puede constituirse como objeto de valor y convertirse en la mediación necesaria que permite y da sentido a la acumulación. En efecto, no tiene ningún sentido exceder la producción por encima de las propias necesidades cuando no está la posibilidad de intercambiar con algo que posea las cualidades mencionadas. Pero existiendo esta posibilidad, es decir, habiendo objetos a la vez perdurables y escasos, los hombres acordaron darles un valor y constituirlos como medios de cambio y, más importante, de acumulación<sup>58</sup>.*

Ahora bien, en la actualidad se considera que las instituciones son fundamentales para el funcionamiento de las sociedades y los derechos de propiedad, en particular, son importantes impulsores de la economía, de los mercados y de la estabilidad social. Estos importan a la sociedad tanto como a la política, puesto que la literatura reconoce especial vinculación entre aquellos y el

---

<sup>57</sup> Fazio, Ariel. *Fundamentos conceptuales de la propiedad intelectual. Liberalismo y crítica*. Ideas y Valores. Vol. 68, Núm. 70. 2019, pp. 124-126. Disponible en: <http://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v68n170.61761>

<sup>58</sup> Fazio, Ariel. Op. Cit., p. 127.

desarrollo económico y social. La economía política y en sus inicios las ideas de sus fundadores han sido trascendentes en el desarrollo de una teoría económica de la propiedad, para la justificación de estos derechos y el análisis que estos tienen sobre el desarrollo económico, en general y cuando se trata de los derechos sobre la tierra, sobre el desarrollo agrícola y rural, en particular. De allí las referencias a los fisiócratas, a Locke, Smith, Ricardo y Marx, solo para tener como reseñas a algunos de los representantes más conspicuos a los efectos de la investigación. En la actualidad, la ciencia económica además de ser una disciplina que determina la mejor asignación de los recursos escasos entre los diferentes usos posibles, en sus aspectos normativos se adentra a descubrir cuáles son los mecanismos involucrados en esta asignación. Los distintos intereses, sean grupales o individuales, que surgen en un momento dado para apropiarse tanto de los recursos naturales como de los recursos producidos, han dirimido y siguen dirimiendo sus diferencias a través de acuerdos, el arbitraje, la mediación, las normas, tanto formales (por ejemplo, los derechos de propiedad) como informales, las elecciones, y en la actualidad en menor grado, mediante las revoluciones y la guerra. La defensa de la ciencia económica por parte de muchos juristas y estudiosos de la ciencia del derecho se justifica porque la economía provee una metodología que permite conocer los efectos de la legislación, no solamente sobre la eficiencia económica del sistema, sino en la distribución de los recursos producidos. Cooter y Ulen, partiendo del reconocimiento del derecho como instrumento de cambios sociales, alude la utilidad de la economía para el derecho como herramienta analítica y de evaluación, señalando al respecto:

*Además de una teoría científica del comportamiento, la economía ofrece un criterio normativo útil para la evaluación del derecho y de las políticas públicas. Las leyes no son sólo argumentos arcanos técnicos: son instrumentos para lograr importantes metas sociales. A fin de conocer los efectos de las leyes en esas metas, los jueces y otros legisladores deben poseer un método para evaluar los efectos de las leyes sobre importantes valores sociales. La economía pronostica los efectos de las políticas sobre la eficiencia, la cual es siempre relevante para la elaboración de las mismas, ya que siempre es mejor el logro de cualquier política a un costo menor. Los funcionarios públicos nunca defienden el dispendio de dinero.*

*Además de la eficiencia, la economía pronostica los efectos de las políticas sobre otro valor importante: **la distribución**. Entre las primeras aplicaciones de la economía a las políticas públicas se encontraba su utilización para pronosticar quién soportaría realmente la carga de diversos impuestos. Más que otros científicos sociales, los economistas entienden cómo afectan las leyes a la distribución del ingreso y la riqueza entre las clases y los grupos. Los economistas recomiendan a menudo algunos cambios que incrementan la eficiencia, pero tratan de no tomar partido en las disputas acerca de la distribución, dejando, casi siempre, a los gobernantes o a los votantes las recomendaciones acerca de la distribución*<sup>59</sup>. (el resaltado viene del original)

Los derechos de propiedad son instituciones que cobran interés porque se les reconoce como medio para solucionar problemas que tienen como fuente la escasez de recursos<sup>60</sup>. Ayala señala que los derechos de propiedad son posiblemente las instituciones más relevantes para la asignación eficiente de los recursos disponibles en una sociedad, así como de los bienes y servicios producidos; son un freno a la anarquía o a cualquier otro estado social en los que no existan tales derechos como el llamado “estado de la naturaleza hobbsiano”, con ventajas porque constituyen reglas que permiten alcanzar objetivos sociales importantes que el autor refiere de la forma siguiente:

*La utilización de las propiedades en forma de activos como un medio privilegiado para desarrollar el intercambio, la producción, y el comercio.*

*La valorización de los activos para cambiarlos de forma. Y, gracias a ello, posibilitar su transferencia a otros por medio de operaciones de compraventa: enajenación (enajenación o total y permanente o temporal), arrendamiento en todas sus modalidades (subarrendamiento, franquicia,*

---

<sup>59</sup> Cooter, Robert y Ulen, Thomas. *Derecho y economía*. Trad. Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica. 1998. México, p. 14.

<sup>60</sup> Alchian, Armen y Demsetz, Harold. *The Property Right Paradigm*. The Journal of Economic History, Vol. 33, No. 1. 1973, p. 16. Disponible en: Stable URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0507%28197303%2933%3A1%3C16%3ATPRP%3E2.0.CO%3B2-A> (Traducción propia del original en inglés)

*arrendamiento financiero, etc.), donación sin contraprestación; herencias y legados, etcétera*<sup>61</sup>.

Ciertamente, los derechos de propiedad proporcionan el marco legal para la asignación de los recursos y distribución de la riqueza, pero existen diferentes criterios que difieren sustancialmente sobre cómo asignar los recursos y distribuir el capital. Así tenemos que, en el marco de la doctrina socialista, por ejemplo, Marx y Engels consideraban a la propiedad como una institución mediante la cual unos pocos subyugan a muchos.

Desde el punto de vista de la teoría jurídica, la propiedad exhibe un tratamiento más bien insuficiente, en comparación con la teoría de los contratos o la teoría de los hechos ilícitos en el derecho penal, de allí la importancia de la aproximación a los planteamientos teóricos que se hacen en este estudio<sup>62</sup>. Ahora bien, tal como fue señalado en apartes previos, la economía nace con asiento en la filosofía moral y se ha caracterizado por una permanente investigación de las relaciones entre las instituciones, los actores o agentes económicos y el bienestar social. Una de las corrientes que mayor fuerza ha tomado entre los estudiosos de la economía desde mediados del siglo pasado, es la que tiene que ver con el análisis y estudio de los derechos de propiedad. En este sentido Randall señala:

*Estos economistas, muchos de los cuales provienen de los campos de la microeconomía y la economía del bienestar, se están centrando ahora en un área de investigación que podría llamarse microeconomía social. Han llegado a ver los derechos de propiedad como un componente muy sustancial de la estructura de incentivos que guían las decisiones económicas y, por lo tanto, quizás la clave para el estudio de las interacciones entre las instituciones y la asignación de recursos y la distribución del ingreso*<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1999, p. 213.

<sup>62</sup> Conviene no dejar por fuera a la filosofía, ya que existen escuelas de pensamiento que junto a sus representantes perciben a la propiedad como un medio para la realización de valores fundamentales como la utilidad o beneficio, la libertad, la justicia, la eficiencia económica, entre otros.

<sup>63</sup> Randall, Alan. *Property rights and social microeconomics*. Natural Resources Journal. Vol. 5. Issue 4. Symposium on Natural Resource Property Rights. 1975, p. 729. Disponible en: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol15/iss4/8>

De allí que es necesario e importante desarrollar y conocer una teoría que explique la propiedad como derecho y permita comprender los alcances de esta institución y su relevancia para la organización social. La economía es una disciplina que presenta un importante desarrollo teórico sobre la propiedad y su papel como institución fundamental para el derecho y la sociedad, algunos de cuyos postulados sobre este tema se exponen en este aparte<sup>64</sup>.

Desde un punto de vista económico y para cierto tipo de bienes, los derechos de propiedad engloban un valor mercantil que la sociedad determina en función del sistema económico prevaleciente. Una definición económica simple de esta institución es la siguiente:

*... los **derechos de propiedad** son las especificaciones legales de quién posee un bien y de los tipos de intercambios que el propietario puede realizar con otros. Algunos bienes pueden definirse como **propiedad común** que son propiedad de la sociedad en general y pueden ser utilizados por cualquier persona; otros pueden definirse como **propiedad privada** que es propiedad de personas específicas.*

*La propiedad privada puede ser **intercambiable o no intercambiable**, dependiendo de si el bien en cuestión puede o no ser comercializado<sup>65</sup>.*  
(resaltados en negritas son del texto original)

Para la economía neoclásica, los derechos de propiedad son variables exógenas que vienen dados o conformados de manera libre por los agentes en el mercado y sin intervención del Estado, evolucionando solo por efecto de los cambios tecnológicos o en los precios relativos. Este enfoque supone intercambios libres, voluntarios, en los cuales los agentes están perfectamente informados y no existen costos para obtener la información que necesitan para realizar los intercambios o las transacciones. El criterio racional de la maximización económica guía las decisiones en cada operación que se realiza involucrando derechos de propiedad. La economía neoinstitucional, en contraposición, considera los derechos de propiedad como el resultado deliberado de la acción

---

<sup>64</sup> Cooter, Robert y Ulen, Thomas. Op. Cit., pp. 100-102.

<sup>65</sup> Nicholson, Walter. *Intermediate Microeconomics and its application*. Fourth edition. The Dryden Press. 1987. New York, p. 555. (Traducción propia del original en inglés)

humana tanto para su creación, sostenimiento y transformación; y de allí la importancia de un análisis histórico que los examine en el tiempo y explore los factores que los han impulsado<sup>66</sup>.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico los derechos de propiedad aparecen como institución en la medida que existe un orden político que permite que se formen, se mantengan y transformen, como respuesta a los cambios económicos, sociales, cambios tecnológicos, que producen presiones sobre las fuerzas que mantienen al orden normativo prevaleciente, induciendo el surgimiento de derechos y su evolución. Los factores económicos han sido siempre una fuerza preponderante en la creación y también en los cambios que se generan en los derechos de propiedad. Ayala Espino reitera esta idea argumentándolo de la siguiente manera:

*Desde la perspectiva de largo plazo, los derechos de propiedad responden a los deseos de los individuos de capturar las posibilidades de beneficio ex ante (antes de la definición de derechos), no manifiestas, o que son producto de presiones económicas hasta entonces inexistentes. Por ejemplo, un cambio en el precio relativo de los factores de la producción puede convertir en valiosos activos sobre los cuales no existía mayor interés de nadie para definirlos y defenderlos. Por ejemplo, nuevas técnicas permiten la explotación de tierras que habían permanecido sin cultivar por años. Un aumento de las materias primas, por ejemplo, petróleo, pueden hacer viable invertir en definir derechos en las plataformas marítimas. Por supuesto, no es solo el cambio técnico, o el de precios lo que explica la necesidad de fijar derechos de propiedad<sup>67</sup>.*

Siendo la tierra un recurso productivo, históricamente conflictivo en sus formas de apropiación y conformación de sus derechos, resulta relevante para la ciencia jurídica una teoría que desde la economía explique los derechos de propiedad y lo haga para revelar cómo estas instituciones jurídicas se constituyen en instrumentos para que la sociedad funcione equitativamente y genere bienestar. La teoría económica no excluye al derecho, cuando del análisis de las instituciones jurídicas

---

<sup>66</sup> Ayala Espino, Jose. Op. Cit., p. 223.

<sup>67</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., p. 225.

como la propiedad se trata<sup>68</sup>. Ayala Espino, referido anteriormente, señala que de todos los imperios o facultades de la propiedad, el más importante es la potestad que tiene el propietario de excluir a los demás del uso de los bienes, activos o recursos sobre los cuales se forman estos derechos. La facultad de excluir conlleva para el propietario el derecho de transferir la propiedad de forma voluntaria. Para el autor citado la garantía de la exclusividad y la posibilidad de transferir su propiedad, son los dos atributos más importantes de la propiedad para el propietario. Por supuesto, que esta definición y sus implicaciones, no está exenta de problemas, especialmente cuando los derechos de propiedad se dividen; sin embargo, si no existiera esta posibilidad de dividir los derechos de propiedad, estos no tendrían realmente relevancia, de allí la importancia que se prevea la posibilidad no solo de dividir los derechos, sino también de incluir reglas para prevenir conflictos o resolverlos. La exclusividad, no obstante, no significa que el derecho sea absoluto como en la antigüedad. Sobre el derecho de propiedad se pueden establecer restricciones que alcanzan a incluir desde la prohibición de construir, las que se fijan sobre los bienes públicos, hasta la prohibición de vender el activo<sup>69</sup>.

Ahora bien, la propiedad no es solo un derecho único, sino más bien conviene comprenderlo como un conjunto de derechos que un individuo, su titular, puede ejercer con los bienes o recursos que son de su propiedad. Es lo que el propietario puede o no hacer con sus recursos lo cual incluye poseerlos, usarlos, transformarlos, transferirlos, excluyendo a otros de hacer lo que el titular está facultado. Los derechos no son inmutables, pueden cambiar de forma de una generación a otra, transformarse legalmente, por vía pacífica o de forma violenta como ocurre durante los procesos que surgen posteriormente a las revoluciones; pueden recaer sobre bienes materiales o inmateriales, ser objeto de apropiación particular, individual o colectiva, privada o estatal. Una teoría económica de la propiedad que sea útil debe dar respuesta a por lo menos cuatro 4 interrogantes, a saber: i) ¿Cómo se establecen los derechos de propiedad?; ii) ¿Qué puede ser objeto de la propiedad privada?; iii) ¿Qué pueden hacer los dueños con su propiedad?, y iv) ¿Qué correcciones existen en caso de violación a los derechos de propiedad? Estas interrogantes sirven para conformar un marco conceptual para una

---

<sup>68</sup> De hecho, la búsqueda de la justicia social, asunto seminal para el derecho y en especial del derecho agrario, es perfectamente compatible con la búsqueda de la eficiencia, asunto cardinal de la economía. En la actualidad Derecho y Economía se combinan en una corriente teórica que ha tomado fuerza doctrinaria que se conoce como análisis económico del derecho y que se define *como la aplicación de la teoría económica y de los métodos econométricos para examinar la formación, estructura, procesos e influencia de la ley y de las instituciones jurídicas* (p.5). **Cfr.** Roemer, Andrés. *Introducción al análisis económico del derecho*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

<sup>69</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., p. 214

teoría de los derechos de propiedad, en particular una de tipo económico explicativa de la propiedad y que la vez sea beneficiosa y útil a los efectos del derecho<sup>70</sup>.

Para desarrollar una teoría económica de la propiedad, la literatura parte del principio que establece que cuando una transacción se lleva a cabo en el mercado, lo que ocurre realmente es que se intercambian derechos de propiedad. Este intercambio va ligado a bienes físicos generalmente, aunque puede ocurrir también sobre bienes inmateriales, siendo que lo que determina el valor del bien es el valor del derecho. Ayala Espino lo afirma con ejemplos ilustrativos:

*El valor de los activos no solo es una cualidad inherente sino también un resultado de los derechos que existan para intercambiar esos activos. El valor intrínseco del oro de poco serviría si no existieran los derechos que permitieran intercambiarlo por trigo. El valor intrínseco de dos computadoras del mismo modelo es exactamente el mismo, pero es probable que si se tiene el derecho de propiedad sobre una, el propietario la cuidará con mayor esmero que la computadora personal que usa en su oficina y que utilizan muchos usuarios. El valor de cualquier activo depende en último término de los derechos que otorgue. Los derechos quedan consignados en cualquier modalidad del contrato; así, el título de propiedad es en último término lo que permite el uso exclusivo y la transferencia del bien<sup>71</sup>.*

Demsetz elabora una teoría de los derechos de propiedad fundamentada en tres elementos<sup>72</sup>. Para este autor, los derechos de propiedad contribuyen a formar las expectativas de los seres humanos de tal forma que quien es el titular de un derecho de propiedad posee el consentimiento de sus semejantes para actuar de una forma determinada. En este sentido, el primer elemento de su teoría establece que los derechos de propiedad contribuyen a internalizar las externalidades<sup>73</sup> y, por ende,

---

<sup>70</sup> Cooter, Robert y Ulen, Thomas. Op. Cit. pp. 103-104.

<sup>71</sup> Ayala Espino. Op. Cit., p. 219.

<sup>72</sup> Demsetz, Harold. *Toward a theory of property rights*. The American Economic Review, Vol. 57, No. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. 1967. p. 347. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28196705%2957%3A2%3C347%3ATATOPR%3E2.0.CO%3B2-X> (Traducción propia del original en inglés)

<sup>73</sup> Las externalidades son factores que no se incluyen en el cálculo del producto interno bruto y que afectan el bienestar humano. La contaminación, por ejemplo, es un costo externo impuesto sobre la sociedad. Una empresa privada incluye

en la práctica, permiten reducir los costos sociales derivados de las actividades privadas en los que debería incurrir la sociedad si tales derechos no existieran. Para el autor, este primer elemento es uno de los roles principales que cumplen los derechos de propiedad, lo cual explica con una cita, de la siguiente manera:

*Una función principal de los derechos de propiedad es la de guiar los incentivos para lograr una mayor internalización de las externalidades. Cada costo y beneficio asociado con las interdependencias sociales es una externalidad potencial. Una condición es necesaria para generar costos y beneficios externos. El costo de una transacción en los derechos entre las partes (internalización) debe exceder las ganancias de la internalización. En general, el costo de transacción puede ser grande en relación con las ganancias debido a dificultades "naturales" en el comercio o pueden ser grandes por razones legales. En una sociedad legal, la prohibición de negociaciones voluntarias hace que el costo de las transacciones sea infinito. Los usuarios de los recursos no tienen en cuenta algunos costos y beneficios cuando existen externalidades, pero permitir transacciones aumenta el grado en que se lleva a cabo la internalización<sup>74</sup>.*

Un segundo elemento de la teoría de Demsetz, es el surgimiento de los derechos de propiedad como ajustes en las relaciones entre los individuos para mejorar las relaciones costo-beneficio de los intercambios, llegando a la sustitución, a través de procesos sociales que no siempre son inmediatos,

---

en su contabilidad los costos de la mano de obra, materiales, equipos y capital, utilizados en la producción de bienes y servicios, pero no incluirá los costos sociales de la contaminación involucrada. **Cfr.** Pass, C; Lowes, B; Davis, L y Kronish, S. *The Harper Collins Dictionary of Economics*. Eugene Ehrlich (edit.). Harper Collins publishers. N.Y. 1991. P.184-185. La externalidad también se define como el efecto que produce un agente económico sobre otro y que no se refleja en las transacciones del mercado. Hay externalidades perjudiciales o negativas (un vertedero de aguas servidas de una fábrica de productos químicos a un río, la contaminación sónica producida por los aviones o el uso de productos químicos en una granja ubicada aguas arriba, etc.) o beneficiosas (la educación). El problema de las externalidades, especialmente las de tipo negativo, es que los precios de mercado de los bienes y servicios involucrados pueden no reflejar los verdaderos costos sociales al no tomar en cuenta los daños causados a terceros, lo que puede provocar una mala asignación de los recursos en la sociedad. Las soluciones tradicionales a las externalidades son mediante los impuestos y la internalización de los costos externos en la contabilidad de quien los genera. Una clara definición y específica asignación de los derechos de propiedad, en particular de los derechos de propiedad privada, contribuye a reducir las externalidades negativas y los costos de negociación de los derechos. **Cfr.** Nicholson, Walter. *Teoría Microeconómica. Principios básicos y aplicaciones*. Sexta edición. McGraw-Hill. Madrid. 1997. pp. 523-531.

<sup>74</sup> Demsetz, Harold. Op. Cit., p.348. (traducción propia del original)

de los antiguos derechos o de cambios en sus formas por otros que permiten intercambios y relaciones más eficientes desde el punto vista económico, para lo cual el mercado y las nuevas tecnologías juegan un papel determinante. Así lo señala el autor en la cita siguiente:

*El aumento de la internalización, principalmente, es el resultado de cambios en los valores económicos, cambios que se derivan del desarrollo de nuevas tecnologías y la apertura de nuevos mercados, cambios a los que los antiguos derechos de propiedad están mal adaptados. Una interpretación adecuada de esta afirmación requiere que se tengan en cuenta las preferencias de una comunidad por la propiedad privada. Algunas comunidades tendrán sistemas de propiedad privada menos desarrollados y sistemas de propiedad estatal más desarrollados. Pero, dados los gustos de la comunidad al respecto, el surgimiento de nuevos derechos de propiedad privados o estatales será una respuesta a los cambios en la tecnología y los precios relativos<sup>75</sup>.*

El tercer elemento que da forma a la teoría de los derechos de propiedad de acuerdo con Demsetz, se refiere a las formas que adquieren estos derechos y los principios que los gobiernan, alcanzando según este autor tres tipos: la propiedad comunal, la propiedad privada y la estatal. La primera, de tipo colectivo permite su uso a todos los miembros de una comunidad. En la propiedad privada, la comunidad reconoce el derecho particular de excluir a los demás en el ejercicio del derecho del individuo o grupos de individuos que lo detentan. En la propiedad estatal, el estado hace uso exclusivo de la propiedad a su favor y excluye de este uso o lo permite a quien considere, de acuerdo con el procedimiento normativo establecido. En este punto el autor establece comparaciones, resaltando los problemas que engloba la propiedad comunal para el uso eficiente de los recursos. Así, tomando como ejemplo la tierra, el autor enfatiza que en la propiedad comunal, como toda persona tiene derecho a cazar, cultivar o explotar la tierra, esta forma de propiedad no logra concentrar el costo asociado con el ejercicio de su derecho comunitario por parte de una persona y se puede llegar a agotar incluso el recurso de propiedad comunal, debido al sobrepastoreo, la explotación minera irracional o la caza indiscriminada, que tienden a producirse cuando no existe incentivo de internalizar

---

<sup>75</sup> Demsetz, Harold. Op. Cit., p.350. (traducción propia del original)

un costo que se atribuye a los demás, por no existir derechos privados<sup>76</sup>. Una cita ilustra este planteamiento tomando como ejemplo el uso común de la tierra:

*El ejemplo de la propiedad de la tierra nos enfrenta de inmediato con una gran desventaja de la propiedad comunal. Los efectos de las actividades de una persona en sus vecinos y en las generaciones posteriores no se toman en cuenta plenamente. La propiedad comunal genera grandes externalidades. Los costos totales de las actividades de un propietario de un derecho de propiedad comunal no son asumidos directamente por él, ni pueden ser llamados a su atención fácilmente por la voluntad de otros de pagarle una suma apropiada. La propiedad comunal descarta un sistema de "pago por usar la propiedad" y los altos costos de negociación y vigilancia hacen ineficaz un sistema de "pago por no usar la propiedad"<sup>77</sup>.*

Por el contrario, la propiedad privada incentiva a que el titular de un derecho privado sobre la tierra, manteniendo el ejemplo del autor, procure maximizar su valor presente teniendo en cuenta las corrientes alternativas de beneficios y costos en el futuro y seleccionando aquella que crea maximizará el valor presente de sus derechos de propiedad privada sobre la tierra. Esto quiere decir que intentará tener en cuenta las condiciones de oferta y demanda que estima existirán después de su muerte, a diferencia de los propietarios comunales, para los que no existe incentivo de tomar en cuenta un futuro que además de incierto no le genera ningún derecho en sentido estricto<sup>78</sup>. Los costos de negociación y de internalización aumentan mucho bajo la propiedad comunal. El costo de llegar a acuerdos entre los individuos se incrementa enormemente porque ninguna parte puede garantizarle a la otra que los demás individuos con derechos comunes respetarán la relación contractual, porque no hay derecho de exclusión ya que todos tienen el mismo derecho común a todo. Al contrario, la

---

<sup>76</sup> Esta situación también se le conoce en la literatura como “tragedia de los comunes”, fenómeno tratado por Garrett Hardin en 1968 para referirse a una situación en la que un recurso natural compartido comunalmente puede llegar a destruirse o agotarse por causa de los individuos, los cuales actuando por el propio interés personal y de forma independiente, pueden destruir un recurso que comparten y sobre los cuales no existe una clara delimitación de derechos privados sino que el recurso en cuestión es “de todos”. **Cfr.** Garrett Hardin, “*The Tragedy of the Commons*”, *Science*, Vol. 162, No. 3859 (December 13, 1968), pp. 1243-1248

<sup>77</sup> Demsetz, Harold. Op. Cit., p.355. (traducción propia del original)

<sup>78</sup> Demsetz, Harold. Op. Cit., pp.354-355. (traducción propia del original)

concentración parcial de costos y beneficios que se produce en la propiedad privada hace que las externalidades no afecten a todos sino al propietario y el costo de transacción o de negociación se reduce al mínimo puesto que solo se necesitan de unos pocos para llegar a un acuerdo. Un ejemplo que utiliza el autor, respecto al uso de la tierra, comparando derechos comunes respecto a derechos privados, para resaltar las ventajas de estos sobre aquellos, ilustra claramente la argumentación:

*Suponga que un propietario de un derecho de tierra comunal, en el proceso de arar una parcela de tierra, observa a un segundo propietario comunal construyendo una presa en un terreno adyacente. El agricultor prefiere tener el arroyo como está, por lo que le pide al ingeniero que detenga la construcción. El ingeniero dice: "Págume para que pare". El granjero responde: "Estaría encantado de pagarle, pero ¿qué puede garantizarme a cambio?" El ingeniero responde: "Le puedo garantizar que no seguiré construyendo la presa, pero no puedo garantizar que otro ingeniero no se haga cargo de la tarea porque esto es propiedad comunal; no tengo derecho a excluirlo". Lo que sería una simple negociación entre dos personas bajo un arreglo de propiedad privada resulta ser una negociación bastante compleja entre el agricultor y todos los demás<sup>79</sup>.*

Ayala Espino refrenda lo esencial de la teoría sobre derechos de propiedad que expone Demsetz, pero en la clasificación tipológica agrega una modalidad y es la de la "no propiedad". Para este autor esta categoría refleja una situación en la cual no existen derechos de propiedad, a diferencia de los tipos de propiedad colectiva, privada y estatal, en la que hay derechos de propiedad y titulares de ese derecho. La ausencia de propiedad es igualmente importante para comprender los incentivos que rigen la utilización de recursos. La inexistencia de derechos de propiedad sobre un recurso se puede revelar porque el recurso en cuestión es muy abundante y no exista escasez (i.e. los océanos) o porque sea muy costoso imponer tales derechos, aunque el recurso sea escaso (i.e. los salmones o las piezas de caza), pero de presentarse un cambio en la percepción social del valor del recurso o en

---

<sup>79</sup> Demsetz, Harold. Op. Cit., p.357. (traducción propia del original)

la escasez del mismo, sin derechos de propiedad pudiera presentarse la violencia, la anarquía, predación o costos sociales incrementados<sup>80</sup>.

Ahora bien, una teoría de los derechos de propiedad resulta relevante para el análisis de los problemas sociales, como el de la escasez de recursos, para lo cual debe tomar en cuenta tres elementos: a) la estructura prevaleciente de los derechos de propiedad en la sociedad en un momento dado; b) las consecuencias para la interacción social que se deriva de la estructura particular de esos derechos; y c) cómo ha surgido la estructura prevaleciente de los derechos de propiedad. La estructura se refiere al alcance, a los límites del derecho, lo que se puede o no hacer, a cuantos son los titulares con derecho y si el Estado también tiene parte de ese derecho. Originariamente, la propiedad realmente es un derecho, un título o un interés sobre un recurso, más que el recurso en sí mismo y su estructura es trascendental porque de ella se derivan importantes consecuencias para la asignación de recursos en la sociedad<sup>81</sup>. Por otra parte, la estructura de los derechos de propiedad tiene consecuencias sociales y económicas trascendentales. La racionalidad individual varía, se trate de titulares de derechos privados de propiedad o comunales. La amplitud de la facultad de exclusión del titular determina la significancia primordial del derecho de propiedad. En la propiedad comunal, el uso del recurso en cuestión se determina mediante la regla del “orden de llegada”; es decir, quien llega primero, lo utiliza primero y el uso persiste mientras el individuo continúe utilizándolo. Los derechos comunales impiden una medición precisa del costo asociado al uso del recurso por parte del usuario, puesto que cada persona ejerce su derecho con la mayor intensidad posible, sabiendo que los demás harán lo mismo, para asegurarse la mayor provisión del recurso, antes que se agote. Se registra que el sistema comunal aumenta los costes de transacción al incentivar comportamientos oportunistas o del gorrón (free-rider) y se han descrito, inclusive, comportamientos antiéticos, a los que conduce el ejercicio de derechos comunales:

*A menudo, el ejercicio de los derechos comunales obliga a las personas a comportarse de formas que se consideran inmorales. En 1970, los periódicos publicaron historias sobre la matanza anual bárbara y cruel de crías de foca en los témpanos de hielo frente a la isla del Príncipe*

---

<sup>80</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., p. 227.

<sup>81</sup> Alchian, Armen y Demsetz, Harold. Op. Cit., p. 17. (traducción propia del original)

*Eduardo en el golfo de San Lorenzo. El gobierno canadiense permitió que no se capturaran más de 50.000 animales, por lo que los cazadores trabajaron con rapidez para matar antes de que se alcanzara el máximo legal. Pululaban sobre témpanos de hielo y aplastaban los cráneos de los bebés con garrotes pesados. Las oficinas del gobierno recibieron muchas protestas porque las focas fueron aporreadas inhumanamente (por humanos) y a menudo desolladas vivas. El ministro de Pesca advirtió a los cazadores de la fuerte presión a la que estaba sometido para prohibir la caza y que lo haría a menos que los métodos de matanza fueran humanos en 1970. Claramente, no son los cazadores los culpables sino las regulaciones que rigen la caza de focas que imponen un derecho común de cazar a los cazadores hasta que se hayan capturado 50.000 crías de foca<sup>82</sup>.*

La forma cómo se desarrolla la estructura de estos derechos, también importa a los efectos del análisis de una teoría económica como la que se trae a colación. Entre los sistemas comunales y privados de propiedad, se hay contradicciones conductuales que generan incongruencias, ya que la racionalidad del individuo por maximizar su bienestar tiende a imponerse según los incentivos que prevalezcan en función de uno u otro sistema. El comportamiento individual bajo un sistema comunal crea ineficiencias, en especial, porque el individuo no considera o no tiene incentivos para considerar los costos del uso particular de su derecho comunal, porque dicho costo recae en los demás y no solo en él, llegando a provocar comportamientos elusivos que conducen a producciones subóptimas o a la escasez. De allí que los sistemas de propiedad comunal conllevan a subsecuentes problemas sociales y económicos que tienden a crear sociedades altamente centralizadas y adoctrinadas desde el poder.

*Para reducir la gravedad del problema de elusión que se crea, es necesario que las sociedades que no logran establecer derechos privados se acerquen cada vez más a una organización social en la que el*

---

<sup>82</sup> Alchian, Armen y Demsetz, Harold. Op. Cit., p. 20. (traducción propia del original)

*comportamiento de los individuos está regulado directamente por el Estado o influenciado indirectamente por el adoctrinamiento cultural*<sup>83</sup>.

El control centralizado desde el poder o el adoctrinamiento para regular el trabajo, el uso de los recursos, la asignación de estos y la distribución, es suficientemente conocido que no conducen a soluciones efectivas, sino a amplificar los problemas que le dieron origen. Cuando se tratan de resolver los problemas de escasez limitando los derechos privados, algunos autores consideran que necesariamente se conduce a la sociedad hacia formas más centralizadas y adoctrinadas<sup>84</sup>. Ayala Espino refuerza esta idea resaltando que los cambios en los derechos de propiedad influyen decididamente en los intercambios porque pueden transformar el desempeño de la economía, redefiniendo la distribución de la riqueza y el poder político de los agentes o la posición relativa de estos frente a las estructuras de poder. Justifica este autor este esbozo al afirmar que los derechos de propiedad son instituciones estratégicas en la conformación de los incentivos para el intercambio, para ahorrar, invertir, producir bienes, inventar tecnologías<sup>85</sup>. La estructura de los derechos de propiedad se puede concluir, ejerce influencia económica y social trascendente, sobre el uso de los recursos, su asignación y distribución, sobre la propensión a invertir y a conservarlos.

Por su parte, Roemer, coincidente con los planteamientos de Demsetz, sintetiza la noción central de la teoría sobre derechos de propiedad y en este sentido establece que en una economía, la estructura particular de estos derechos influye sobre la asignación y utilización de los bienes, de los recursos, en formas específicas y predecibles, siendo que la definición de los derechos de propiedad determina normas de interacción social, es decir, de lo que cada persona debe observar en su relación con los demás, ya que de no observar esas normas, deberá cargar con el costo de incumplir. Los derechos de propiedad deben ser respetados y reconocidos frente a todos y son un mecanismo para asignar a los individuos la potestad para decidir cómo usar los recursos que son objeto de estos derechos. Los derechos de propiedad son, también, un sistema de precios, enviando señales a los individuos sobre los que basan la toma de sus decisiones. El autor lo explica de la siguiente manera:

*...el sistema de derechos de propiedad determina, a través de precios explícitos o implícitos, cómo los beneficios y los daños resultantes de una*

---

<sup>83</sup> Alchian, Armen y Demsetz, Harold. Op. Cit., p. 23. (traducción propia del original).

<sup>84</sup> Alchian, Armen y Demsetz, Harold. Op. Cit., p. 24. (traducción propia del original).

<sup>85</sup> Ayala Espino, José. Op. cit., p. 221.

*decisión se asignan entre quien decide y otros individuos; así, el sistema, contribuye a definir la estructura de costos y recompensas y a establecer las expectativas de que los individuos en forma concurrente retengan derechos diferentes al uso de un recurso en particular*<sup>86</sup>.

Visto lo anteriormente señalado se puede inferir que los derechos de propiedad no solo son un instrumento jurídico para la protección de patrimonios individuales, colectivos o públicos, sino que tienen implicaciones esenciales en el diseño de políticas públicas y en los efectos que estas, cuando regulan derechos de propiedad sobre los bienes y recursos, tienen sobre la eficiencia económica, sobre el desarrollo y sobre la justicia social. Apoyados nuevamente en Ayala Espino, esta idea se refuerza con la siguiente cita:

*Si los derechos de propiedad no existieran, y si no hubiese un poder que coercitivamente los impusiera, los agentes vivirían en la incertidumbre y habría pocos incentivos para invertir y mejorar la propiedad, más allá de un cierto umbral marcado por las necesidades de sobrevivencia. En contraste, con derechos de propiedad bien especificados y garantizado su cumplimiento, los agentes tendrían motivaciones para adoptar estrategias que permitan minimizar los peligros de fracaso. En este último caso, los agricultores, por ejemplo, tendrían incentivos para invertir en mejorar la tierra y los ganaderos los pastizales. La cooperación y la especialización del trabajo pueden ocurrir si los derechos de propiedad son intercambiables. Esto último desincentivaría la adopción de una estrategia autárquica de los agentes o un comportamiento no cooperativo*<sup>87</sup>.

La lógica conclusión que se deriva de la teoría de los derechos de propiedad presentada en las anteriores líneas es que la privatización de la propiedad comunal y de la propiedad pública es la solución a la ineficiente asignación y uso de los recursos que se genera cuando no hay definición de derechos privados de propiedad o cuando la propiedad es comunal, por causa de las externalidades

---

<sup>86</sup> Roemer, Andrés. Op. cit., p.48.

<sup>87</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., p. 221.

negativas que se crean y el incremento de los costos de transacción. En atención a este razonamiento, tomamos de Demsetz una larga cita, que lo explica tomando como ejemplo la propiedad de la tierra:

*La propiedad privada resultante de la tierra internalizará muchos de los costos externos asociados con la propiedad comunal, porque ahora un propietario, en virtud de su poder para excluir a otros, generalmente puede contar con la obtención de las recompensas asociadas con el cuidado de su propiedad y el aumento de la fertilidad de su tierra. Esta concentración de beneficios y costos en los propietarios crea incentivos para utilizar los recursos de manera más eficiente. Pero todavía tenemos que lidiar con las externalidades. Bajo el sistema de propiedad comunal la maximización del valor de la propiedad comunal los derechos se llevarán a cabo sin tener en cuenta muchos costos, porque el propietario de un derecho comunal no puede excluir a otros de disfrutar los frutos de sus esfuerzos y porque los costos de negociación son demasiado altos para que todos acuerden conjuntamente un comportamiento óptimo. El desarrollo de los derechos privados permite al propietario economizar en el uso de aquellos recursos de los que tiene derecho a excluir a otros. De esta manera se logra mucha internalización. Pero el propietario de los derechos privados sobre una parcela no posee los derechos sobre la parcela de todos los demás sectores privados. Dado que no puede excluir a otros de sus derechos privados sobre la tierra, no tiene un incentivo directo (en ausencia de negociaciones) para economizar en el uso de su tierra de una manera que tenga en cuenta los efectos que produce en los derechos sobre la tierra de otros. Si construye una presa en su tierra, no tiene ningún incentivo directo para tener en cuenta los niveles más bajos de agua producidos en la tierra de su vecino. Este es exactamente el mismo tipo de externalidad que encontramos con derechos de propiedad comunal, pero está presente en menor grado. Mientras que nadie tenía un incentivo para almacenar agua en ninguna tierra bajo el sistema comunal, los propietarios privados ahora pueden tener en cuenta directamente esos beneficios y costos para su tierra que acompañan al almacenamiento de*

*agua. Pero los efectos sobre la tierra de otros no se tendrán en cuenta directamente*<sup>88</sup>.

De la misma forma, el autor refuerza la idea acerca de la disminución que se produce en los costos de negociación bajo el sistema de propiedad privada, porque las externalidades que acompañan al sistema privado de propiedad alcanzan a mucho menor cantidad de personas, por lo que los acuerdos entre menos cantidad de partes son mucho más fáciles de llevar adelante y por lo tanto menos costosos, que cuando involucran muchas personas como es el caso de la propiedad comunal<sup>89</sup>.

Conviene señalar, sin embargo, que no toda la literatura es pacífica señalando las ventajas en el manejo y gestión de los recursos bajo sistemas de propiedad privada. Para algunos autores la teoría económica convencional no es lo suficientemente explicativa con relación a la privatización como única solución, ni como la mejor solución para los recursos de uso común como son las tierras agrícolas, bosques, agua para riego, entre otros. Se señala que cuando existe posibilidad de comunicación y cooperación entre los agentes, los costos de transacción disminuyen y los beneficios netos aumentan. En efecto, hay evidencias que señalan que los seres humanos son capaces de organizarse y crear iniciativas de cooperación en los que la comunicación es esencial para el logro de sistemas autogestionados sostenibles y exitosos, porque permite a los apropiadores lograr y sostener acuerdos que se acercan a los niveles óptimos de utilización y por tanto el riesgo de uso excesivo o de sobre uso del recurso disminuye. Lo que caracteriza a estos sistemas cuando son exitosos y sostenibles en el tiempo, es el establecimiento e internalización de reglas o normas de funcionamiento para el grupo y sus miembros en relación con la utilización de los recursos de uso común y de la distribución de costos y beneficios asociados, así como el establecimiento o provisión de un sistema de sanciones creíble, aplicable, de monitoreo constante y recíproco. Entre las evidencias encontradas destaca que la imposición de reglas por parte de autoridades externas (el gobierno o sus órganos) imperfectamente monitoreadas, como normalmente es lo que sucede, tiene un impacto negativo en el nivel de cooperación obtenido en comparación con la cooperación lograda mediante la discusión y los acuerdos endógenos<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Demsetz, Harold. Op. Ci., p. 356. (traducción propia del texto original)

<sup>89</sup> Demsetz, Harold. Op. Ci., pp. 356-357. (traducción propia del texto original)

<sup>90</sup> Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. Las instituciones de acción colectiva*. Trad. y rev. Técnica de Leticia Merino Pérez. 2da edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2011, pp. 35-75.

### **c. El enfoque institucional, el derecho y derechos de propiedad**

En la anterior sección se ha explorado literatura que presenta una teoría explicativa de los derechos de propiedad en la que se muestra que cuando en el ordenamiento jurídico no hay una clara definición de los derechos de propiedad o estos están definidos de manera insuficiente o simplemente no existen, se produce una alteración negativa en el sistema de incentivos que ocasiona que se produzcan ineficiencias desde el punto de vista económico en el uso y asignación de los recursos que terminan afectando la equidad social y la justicia. Aún en la literatura crítica, es necesario un orden mínimo, así sea autoimpuesto por los agentes involucrados en la apropiación de los recursos, por vía de la comunicación y de la cooperación, para evitar ineficiencias e injusticias. Cabe entonces preguntarse como lo hacen Cooter y Ulen si existe alguna forma, algún mecanismo según las palabras de estos autores, que permita un uso eficiente de recursos a la vez que proteja la propiedad; y el derecho es la respuesta que estos autores dan a la cuestión por ellos mismos formulada. Ciertamente, el orden normativo proporciona el marco legal para la asignación de recursos, la distribución de la riqueza y la protección más económica de la propiedad y los derechos vinculados a esta. De allí la importancia que el derecho se apoye en una teoría económica robusta, explicativa de los derechos de propiedad y de sus efectos económicos y sociales, más allá de los fines de justicia que son el norte permanente del derecho como ciencia jurídica.

Una teoría económica de los derechos de propiedad conlleva a inferir efectos fundamentales sobre la forma cómo se define, por ejemplo, la propiedad de la tierra en el ordenamiento jurídico del país, asunto que se tratará más adelante cuando se analice la propiedad en la legislación especial agraria y sus efectos sobre la producción y productividad de las tierras con fines agroproductivos. Siguiendo la línea de pensamiento que sustenta el argumento a favor de la defensa de los derechos de propiedad como las reglas que mejor asignan y distribuyen los recursos en una sociedad, el enfoque neoinstitucional sea posiblemente una mejor herramienta analítica que la visión neoclásica. Esto se respalda porque tal como ya fuera señalado, para el neoclasicismo la dinámica social y económica depende de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios que se intercambian; y considera como dadas o exógenas a las instituciones como son los derechos de propiedad y presupone que estos se adaptan a las condiciones del mercado, cuyos resultados son siempre eficientes porque asumen información completa y simétrica entre los agentes y cero costos de transacción. Tales condiciones muy rara vez concurren en el mundo real con tal perfección y es por lo que el enfoque

neoclásico se considera simplista, por tanto, insuficiente y limitado, ya que solo admite mejorar la legislación sobre el uso y distribución de los recursos liberando los mercados. El institucionalismo, en cambio, considera que los derechos propiedad son variables endógenas, que no vienen dadas y que son tan importantes como la historia y la propia teoría, para explicar mejor e incluso de forma imprescindible el desempeño de los sistemas económicos, reconociendo que el mercado no garantiza por sí mismo la eficiencia ni la igualdad<sup>91</sup>. Según este enfoque, una definición de derechos de propiedad que precise claramente el uso exclusivo de los activos o recursos mejora el desempeño económico. Ayala Espino lo ilustra con la siguiente cita:

*Por ejemplo, el rendimiento esperado de una parcela de tierra puede incrementar con derechos de propiedad adecuados, porque los agricultores tienen incentivos, dada la mayor seguridad de sus inversiones, para invertir en la mejora de las técnicas convencionales. En contraste, derechos de propiedad inadecuados podrían conducir a la situación extrema de mantener la tierra yerma, porque nadie tiene incentivos para cultivarla<sup>92</sup>.*

Para el neo institucionalismo el derecho y la economía, van de la mano guiadas por las instituciones sociales, políticas y económicas, algunas de ellas informales, como directoras y organizadoras de las decisiones que dirigen la vida de los individuos. El mercado como institución es insuficiente si aquel no considera o toma en cuenta la historia o las costumbres, además de los precios, para explicar las decisiones individuales y colectivas. La corriente institucional no resta méritos a los derechos de propiedad como organizadores sociales y económicos eficientes, sino que los explica más allá del sistema de precios y los mercados de competencia perfecta que es característico de la escuela neoclásica; dando respuestas según cada contexto institucional que a la vez es el resultado de elementos históricos, costumbres sociales, factores políticos, el propio Estado, además de los elementos característicamente económicos. Si las instituciones son capaces de generar un sistema de incentivos, los individuos se involucrarán en procesos positivos de intercambio, de ahorro, inversión, innovación tecnológica, administración de las políticas públicas, entre otros<sup>93</sup>. Por otra parte, en este

---

<sup>91</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., pp. 351-352.

<sup>92</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., pp. 357-358

<sup>93</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., p.349.

enfoque, las instituciones, dentro de las cuales destacan para esta corriente las decisiones judiciales y en particular la jurisprudencia, por tanto, juegan un papel crucial en el desempeño y desarrollo económico, especialmente en la explicación y definición de los derechos de propiedad de la tierra<sup>94</sup>.

#### **4. Importancia de la propiedad de la tierra para la economía agrícola y el desarrollo rural. Algunas evidencias**

La tierra es el factor físico más importante de la producción agrícola y esta actividad es dependiente de aquella. Un tema relevante para la economía agraria es el que trata la vinculación entre el desarrollo rural y el derecho de propiedad sobre las tierras de los productores del campo. El asunto es considerado profusamente en la literatura y en especial aquella relacionada con el análisis económico del derecho y el desarrollo rural. Muchos autores coinciden en señalar que sin derechos de acceso a la tierra claramente definidos se debilitan los incentivos a invertir a largo plazo y no se hace un uso óptimo de los recursos para lograr los mejores niveles de productividad. Las distintas formas de tenencia de la tierra no son neutrales a la economía agrícola e influyen en la organización de las sociedades rurales porque ayudan a definir relaciones económicas y contractuales, formas de cooperación y relaciones sociales. Está bien reconocido en la literatura especializada sobre el tema, que los derechos de propiedad proveen un marco legal adecuado para la asignación de los recursos y la distribución de las riquezas en una economía, tal como fue señalado en el aparte anterior cuando se trató la teoría económica de los derechos de propiedad. No obstante, el tema genera polémicas y sobre él se tienen visiones encontradas. Hoy existen muchos estudios e investigaciones sobre el origen, fundamento y efectos o consecuencias de los sistemas de tenencia y de derechos de propiedad sobre la economía agrícola, que ilustran y orientan al respecto.

Los sistemas de tenencia de tierra, incluidos el derecho formal de propiedad, definen el acceso efectivo a la tierra, a los recursos productivos y en última instancia se reconocen como un elemento esencial del acceso a los alimentos que garantiza el derecho a la alimentación. La buena gobernanza de la tierra no solamente implica el acceso responsable a este recurso sino también a otros elementos que garanticen el uso eficiente y productivo de la misma y también el ejercicio pleno de la

---

<sup>94</sup> Delahaye, Olivier. La cuestión agraria en Venezuela. Op. Cit., pp. 37-38

alimentación. En la literatura se considera este tema exigiendo una visión analítica amplia para su mejor comprensión:

*Los sistemas de tenencia de la tierra determinan los derechos subjetivos de acceso a los recursos y en esa medida, **el acceso a la tierra** es entendido como la capacidad de aprovechar la tierra y otros recursos naturales, controlar dichos recursos y traspasar los derechos sobre la tierra para sacar partido de otras oportunidades. A la luz de la relevancia que tiene el acceso a la tierra para la realización del derecho a la alimentación, éste requiere ser entendido bajo un enfoque amplio y no restrictivo. Más allá de la consagración legal y la garantía de los derechos subjetivos de acceso a la tierra, el acceso efectivo a ésta debe incluir otro tipo de consideraciones que hacen posible que su garantía sea una vía para acceder a los alimentos. Infraestructura, cobertura en materia de servicios públicos (agua y electricidad), un acceso efectivo y sostenible a sistemas de crédito y demás recursos que faciliten un uso productivo de la tierra son esenciales para garantizar el derecho a la alimentación. Garantizar el acceso físico del territorio, pero no poner en marcha una política complementaria que facilite la inserción social y económica de la población, no conlleva a la garantía de sus derechos económicos y sociales. Una buena gobernanza de la tierra implicaría precisamente tener en consideración este tipo de factores como una condición para la garantía del derecho a la alimentación<sup>95</sup>. (el resaltado es del texto original)*

Aun inclusive tomado en cuenta las distintas formas que puedan tomar los derechos subjetivos de acceso a la tierra en distintas culturas, la literatura reconoce el valor del reconocimiento frente a todos y el respeto a estos derechos que debe prevalecer para garantizar un orden mínimo de estabilidad social. De allí la importancia de la seguridad de la tenencia, a saber:

---

<sup>95</sup> Cruz, Luisa. *Una gobernanza responsable en la tenencia la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la alimentación*. Documento de Discusión. FAO. Roma. 2010, p. 6. Disponible en: <http://www.fao.org/3/al382s/al382s.pdf>

*La seguridad en la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona sobre la tierra serán reconocidos por los demás y protegidos en situaciones específicas. Quienes no tienen seguridad en la tenencia corren el riesgo de que sus derechos se vean amenazados por reivindicaciones de terceros, e incluso que éstos se pierdan como consecuencia de una orden de desahucio. Teniendo en consideración el alcance que tiene la importancia de este concepto, definir su contenido conlleva una serie de dificultades. De hecho, la interpretación de la noción de seguridad en la tenencia resulta una tarea completamente distinta en culturas y países con niveles de desarrollo diferentes. En algunos países, los individuos pueden imaginar la seguridad en la tenencia en términos de seguridad jurídica sobre los derechos que se tienen sobre la tierra. Sin embargo, la percepción de seguridad en otros países puede ser totalmente diferente, siendo entendida como algo que se impone por la fuerza más que por vías jurídicas. En ciertas comunidades, la seguridad en la tenencia de la tierra se da con base a la sanción social y al reconocimiento que los demás otorgan al acceso de un individuo a la parcela de tierra. Sin necesidad de título de propiedad, la legitimidad tiene orígenes en un sistema informal en el que únicamente quienes hacen parte de la comunidad tienen la capacidad de sancionar socialmente uno u otro comportamiento<sup>96</sup>. (el resaltado es del texto original)*

En la actualidad existe un consenso que señala que la erradicación del hambre, de la pobreza, así como el uso sostenible del medio ambiente, dependen de la forma en que la ciudadanía y las comunidades, tienen acceso o consiguen tener acceso seguro y equitativo a la tierra junto a otros recursos naturales. Esto es especialmente cierto en los grupos vulnerables como son las poblaciones rurales más pobres. Los sistemas de tenencia al ser determinantes en quienes pueden utilizar la tierra, de qué forma hacerlo y por cuánto tiempo determinan, igualmente, de forma directa la seguridad alimentaria de los grupos y de forma indirecta de la población. De allí que los sistemas de tenencia inseguros aumentan el riesgo y por ende la vulnerabilidad que conducen a los grupos vulnerables a

---

<sup>96</sup> Cruz, Luisa. Op. Cit., p. 6.

mayor pobreza e incluso al hambre. En la actualidad, organizaciones internacionales como la FAO consideran indispensable que los Estados se aboquen a llevar adelante prácticas de buena gobernanza de la tierra porque la gobernanza débil trae consecuencias adversas sobre la estabilidad social, el uso sostenible del medio ambiente y sus recursos, las inversiones y el crecimiento económico. Los principios que sobre la buena gobernanza de la tierra resaltan, incluyen recomendaciones a los Estados para que se dicten, entre otras, normas sobre tenencia de tierras que reconozcan, garanticen, y respeten los derechos legítimos de tenencia y fomenten su ejercicio, incluso aquellos de tipo consuetudinario que no gocen de actualmente de protección legal<sup>97</sup>.

Una parte relevante de la literatura especializada en la que se vincula el derecho a la tierra y la economía rural considera que el acceso a la tierra y la posibilidad de intercambiarla con otros y utilizarla efectivamente es un asunto de gran importancia para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, el incremento de las inversiones, tanto como para el empoderamiento de los más pobres y el aseguramiento de la buena gobernanza. La habilidad que tenga una sociedad para definir y dentro de del estado de derecho establecer instituciones que puedan hacer cumplir los derechos de propiedad de la tierra y de otros activos, es una condición previa necesaria para el desarrollo económico y social. Por el contrario, la imprecisión en la definición de derechos de propiedad o de instituciones que los garanticen, es una potencial fuente de conflictos sobre derechos de tierra y de pérdida de recursos que pueden llegar a ser muy costosos<sup>98</sup>.

Desde el punto de vista institucional, Cooter y Ulen, a quienes se había hecho referencia anteriormente, señalan que los derechos de propiedad son un instrumento que facilita la negociación privada y minimizan el daño cuando no se es capaz de llegar a acuerdos privados. Los derechos de propiedad crean, protegen y fortalecen, pero sobre todo disminuyen los costos transaccionales de los intercambios voluntarios. En definitiva, los autores consideran a la propiedad como una institución que otorga libertad a las personas sobre el uso de los recursos y al ser reglas definidas y acordadas previamente que facilitan el intercambio, incentivan el uso eficiente de estos recursos, minimizando las pérdidas cuando fracasan las negociaciones personales. Concluyen finalmente, que la propiedad

---

<sup>97</sup> FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. FAO. Roma. 2012, pp. iv-vi y 7-9.

<sup>98</sup> Deininger, Klaus. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. A World Bank Policy Research Report. The World Bank and Oxford University Press. Washington, DC. 2003. pp.7-15

privada es adecuada cuando hay rivalidad y exclusión en el uso de los bienes y que los propietarios deben ser protegidos de las externalidades privadas negativas mediante mandatos judiciales y de las externalidades públicas negativas, mediante el pago de daños compensatorios<sup>99</sup>.

Los derechos de propiedad afectan el crecimiento económico de diversas formas. Una, por ejemplo, es que los derechos de propiedad claramente definidos incrementan la propensión de los hogares y de los individuos a invertir, así como proporcionan un mejor acceso al crédito, lo cual a su vez les ayuda a hacer las inversiones requeridas, y también les sirve como un sustituto del seguro en caso de eventualidades. En muchos países del mundo en desarrollo la tenencia precaria de la tierra excluye a grandes masas de la población de los beneficios económicos y no económicos. La evidencia es proclive a señalar que la asignación individual de derechos tiene una serie de ventajas, a saber:

*La asignación individual de los derechos de propiedad es el arreglo que proporciona los mayores incentivos para el uso eficiente de los recursos. Esto es lo más preferible para la sociedad si el recurso sobre el cual los derechos de propiedad se otorgan es de un valor lo suficientemente alto para justificar el costo de establecer y hacer cumplir los derechos individuales y si las externalidades asociadas con el uso de los recursos son pocas y de una naturaleza que permita abordarlos a través de la regulación. La propiedad individual ha emergido como la forma predominante de propiedad sobre la tierra en muchos casos donde los beneficios del uso continuo de la tierra y las inversiones asociadas son muy elevados<sup>100</sup>.*

Igualmente se ha señalado la relevancia que tienen los derechos de propiedad en la utilización óptima de recursos asociados a la producción, cuyas ventajas son aun más notables para la actividad agrícola por su propia naturaleza. En este sentido tenemos una cita que fundamenta el argumento:

*La existencia de derechos de propiedad sobre la tierra claros y bien definidos evitará la disipación de valiosos recursos económicos en los intentos de asegurar y definir dichos derechos por parte de las personas.*

---

<sup>99</sup> Cooter y Ulen. Op. Cit., p. 152 y p. 226

<sup>100</sup> Deininger, Klaus. Op. Cit., p.28

*Esto permitirá a los propietarios de tierras la disipación de recursos, para invertir recursos en actividades productivas en lugar de gastarlos en la defensa particular de sus derechos territoriales. Cuando los derechos de propiedad están incompletos o mal definidos, los empresarios y los hogares deberán gastar recursos para mantener sus derechos de propiedad existentes o para establecer otros nuevos. Inversiones como guardias, vallas y otros dispositivos de demarcación para demostrar la legitimidad de los reclamos de propiedad y para defender tales derechos contra posibles intrusos, a menudo tienen poco valor social o productivo directo, llevan a la disipación de rentas potenciales y desvían recursos de usos más productivos de la tierra<sup>101</sup>.*

En el mismo orden de ideas, se afirma que en el largo plazo, la dotación inicial del recurso tierra o lo que es lo mismo, la distribución originaria de la propiedad de la tierra, tiene un efecto decisivo sobre el alcance del desarrollo económico que va más allá incluso que el del sector agrícola, siendo que la tierra generalmente es el principal activo de los hogares rurales y la referida distribución de este activo define la orientación y magnitud de las inversiones y del cambio tecnológico<sup>102</sup>.

Uno de los aportes de la economía institucional ha sido establecer que una clara definición de derechos de propiedad arroja una correlación positiva con el crecimiento económico. Al respecto, Ayala Espino, también citado anteriormente, señala que no es la dotación original de los recursos, su ubicación geográfica, el capital humano y social, ni la sola voluntad individual, lo que garantiza el mejor o peor desempeño económico, sino la presencia de instituciones malas o ineficientes, las que no permiten alcanzar buenos resultados a pesar del potencial existente. Entre estas instituciones fundamentales destaca a la propiedad, señalando que:

*Desde esta perspectiva, los países son pobres porque carecen de incentivos que permitan a los agentes capturar las oportunidades de ganancias. El surgimiento de estas estructuras no es espontáneo, y tampoco es una consecuencia de la conducta racional individual. La*

---

<sup>101</sup> Deininger, Klaus. Op. Cit., pp. 23-24

<sup>102</sup> Deininger, Klaus. Op. Cit., p.16.

*estructura de incentivos no sólo es resultado de las políticas económicas prevalecientes en cada período, sino además, es el fruto de los arreglos institucionales a largo plazo, por ejemplo, el sistema que garantiza el cumplimiento de los contratos y de los derechos de propiedad, de las estructuras políticas, del marco constitucional, y de las características de los grupos de interés. Si este argumento es correcto, entonces las diferencias de ingresos entre los países se deben a la calidad de las políticas públicas y de las instituciones y, en consecuencia, no se explican por los diferenciales en el acceso a los acervos de conocimientos, la debilidad de los mercados de capitales, o las diferencias dotaciones de recursos naturales, o por diferencias en el capital humano y social, como sostienen distintas teorías de inspiración neoclásica. La única causa residual que resta es el papel de las políticas públicas y las instituciones<sup>103</sup>.*

Para una economía de mercado, los derechos de propiedad son quizás las instituciones fundamentales en lo que respecta a la asignación y uso de los recursos disponibles<sup>104</sup>. La estructura predominante de los derechos de propiedad en una sociedad determinada afecta de manera decisiva las decisiones sobre cuánto producir, cuánto vender, cuánto ahorrar e invertir en una economía, de acuerdo con la reflexión del autor referido. De igual manera los incentivos para cuidar y conservar son positivos cuando los derechos de propiedad están claramente definidos. Esto es particularmente importante cuando se trata de los recursos naturales. Por ejemplo, en ausencia de derechos de propiedad delimitados claramente, los individuos pueden usar los recursos de un modo predatorio hasta agotarlos ya que, al no existir derechos de propiedad definidos o individualizados sobre los recursos, tampoco existen incentivos para cuidarlos ni para conservarlos. Mientras el bien o el recurso en cuestión sea abundante, tal vez no existirá problema alguno; así, por ejemplo, no tiene sentido definir derechos sobre el aire que respiramos (el aire tiene unas características especiales que no

---

<sup>103</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., p. 350.

<sup>104</sup> Conviene recordar que el sistema económico del país, según la Constitución, es un sistema de mercado donde está garantizada la libre competencia. El Estado es corresponsable junto con los particulares del desarrollo armónico de la economía nacional bajo principios de justicia social. Así está establecido en el artículo 299 de la Constitución, que orienta acerca del régimen socioeconómico de la República y establece el rol del Estado y de los individuos en la economía.

permite individualizarse, además de las consideraciones sociales y éticas de establecer derechos sobre el aire para respirar). Pero imaginemos la situación en que un recurso sea escaso y que, además, el recurso sea indispensable para la vida o para su mantenimiento. En ausencia de derechos de propiedad, cuál criterio de asignación utilizamos: ¿el de la primera ocupación, es decir, quién llegue primero? ¿O tal vez el de la violencia, vale decir, la ley del más fuerte? ¿O dejamos que el Estado a través de un funcionario lo haga? ¿Y si el funcionario resulta corruptible, se deja sobornar, se deja extorsionar o simplemente no es lo suficientemente objetivo como para que su criterio de asignación no sea el de su libre discreción? Vale la pena pensar que la definición de derechos de propiedad impone cierto orden, cierta organización, sobre lo que, de otra forma, sería un gran caos social. El aseguramiento de la tierra mediante derechos de propiedad claramente definidos posiblemente sea la forma más segura de tenencia desde la perspectiva del productor y del orden económico y social, tal como señala la mayor parte de la literatura citada.

Al nivel agrícola, Molina señala que la regularización de los derechos de propiedad es considerada fundamental para incrementar las inversiones en la agricultura, además de equilibrar el precio de la tierra. Igualmente se argumenta a favor de los derechos de propiedad sobre la tierra porque éstos facilitan el acceso al financiamiento rural, ya que la tierra puede ser utilizada como garantía de los préstamos solicitados. El estudio citado también señala que el funcionamiento efectivo de los mercados de tierra pasa por definir claramente los derechos de propiedad, y obligar que estos sean respetados<sup>105</sup>.

Los argumentos anteriores se refuerzan mediante otro estudio de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que señala:

*Junto a la mano de obra, los derechos de propiedad que proporcionan acceso a la tierra conforman las dotaciones más comunes utilizadas para producir alimentos destinados al autoconsumo, así como productos para la venta que permiten a su vez que las familias o individuos paguen sus otras necesidades (por ejemplo, salud, educación, etc.). Así, el derecho de propiedad sobre la tierra es uno de los recursos más poderosos para que*

---

<sup>105</sup> Molina, J. *Derechos de propiedad, mercados de tierra y crédito rural*. Revista Reforma Agraria: colonización y cooperativas. FAO. Roma. 2000.

*las personas incrementen o extiendan sus activos más allá de la tierra y la mano de obra, alcanzando así el conjunto necesario para una vida sostenible (es decir, recursos naturales, capital social, humano y financiero, así como activos fijos)*<sup>106</sup>. (resaltado del original)

El estudio referido enumera las principales ventajas de la seguridad de la tenencia que proporciona el otorgamiento de derechos de propiedad sobre las tierras de cultivo, especificando las siguientes: i) garantizar al productor la continuidad de sus derechos a trabajar la tierra; ii) estimular la mejora y conservación de las tierras y de sus recursos naturales asociados; iii) facilitar el acceso al crédito para invertir en la propia tierra y en insumos productivos, y iv) hacer más eficiente y económica, así como sencilla y rápida, las transferencias de tierras entre productores.

Una revisión realizada por Lawry y colaboradores, de 20 estudios de tipo cuantitativo y 9 de tipo cualitativo, examinaron programas de tenencia y reformas de tierra, encontrando incrementos significativos en la productividad agrícola, en el ingreso del productor y en la inversión, asociados a la seguridad de la tenencia en la medida que transmite una clara definición de derechos de propiedad sobre la tierra. El carácter empírico de los estudios refuerza la evidencia a favor de los derechos de propiedad sobre la tierra, pero con diferencias que dejan abierta la investigación en este campo. Son valiosas para el análisis y por tanto dignas de subrayar las conclusiones más importantes de esta revisión, entre las que conviene destacar<sup>107</sup>:

- a) La importancia del reconocimiento de los derechos de tenencia para fomentar la productividad y aumentar los ingresos agrícolas.
- b) Los beneficios alcanzados parecieran producirse en parte por la mayor percepción de la seguridad de la tenencia y por tanto de las inversiones; aunque la evidencia sugiere que estos mecanismos no explican todas las ganancias en la productividad obtenidas.
- c) Los resultados del estudio llaman la atención sobre las ganancias significativas en la productividad en los casos de América Latina y Asia debido a la formalización de la

---

<sup>106</sup> FAO. *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*. Material conceptual y técnico. Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias N° 2. FAO. Roma. 2004, p. 135. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-y5673s.pdf>

<sup>107</sup> Lawry, Steven; Samii, Cyrus; Hall, Ruth; Leopold, Aaron; Hornby, Donna and Mtero, Farai. *The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries: a systematic review*. Journal of Development Effectiveness. Vol. 9, N° 1, pp. 61-81. 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19439342.2016.1160947>

tenencia y los efectos comparativamente débiles en los casos africanos, posiblemente debido a que la mayoría de las explotaciones en África subsahariana se mantienen bajo acuerdos consuetudinarios, regidos por costumbres, que brindan de por sí, seguridad a los ocupantes. La débil correlación en África entre reconocimiento de derechos de propiedad formales sobre la tierra, también lo explica el alto nivel de pobreza, el cual crea obstáculos para adquirir activos; o la falta de acompañamiento de los programas de reforma. Se señala, sin embargo, que el reconocimiento individual de la tenencia aumentó la seguridad percibida en los casos africanos evaluados.

- d) La conversión de tierras comunales o rurales no demarcadas en títulos de propiedad absoluta y el registro de tales derechos en una dependencia oficial se ha convertido en un enfoque estándar, bajo la presunción de que los derechos de tenencia de tierras comunales son intrínsecamente inseguros.
- e) El estudio destaca que aun así, la evidencia disponible proporciona una base débil para establecer la efectividad general de la reforma de la tenencia de la tierra.
- f) No hubo correlación positiva significativa, entre el reconocimiento *de jure* de derechos de propiedad y el acceso al crédito, salvo en el caso de un solo estudio en Nicaragua. Posiblemente esto es debido a que en algunos países (por ejemplo, Etiopía o Vietnam) los derechos de propiedad que se reconocen no incluyen la facultad de disposición, es decir, no pueden ser enajenados, por lo que no podrían ser hipotecados. Otro aspecto, se refiere a que el tamaño de la unidad no resulta atractivo a los entes financieros para tomarla como colateral y garantizar el crédito.

Un estudio de Xu es más crítico, al señalar que la evidencia no muestra que la formalización de los derechos de propiedad cause resultados económicos deseables en la mayoría de los países en desarrollo a pesar de las ventajas que afirman numerosos estudios económicos y jurisprudenciales. El estudio reconoce la importancia teórica, suficientemente sustentada, que vincula positivamente la formalización de los derechos privados con un mejor desempeño económico; pero advierte que en la práctica, especialmente en los estudios a nivel micro en los países en desarrollo, particularmente de África, los resultados son contradictorios, lo que restringe afirmar de forma generalizada, que existe una correlación positiva entre derechos de propiedad privada y mejoras significativas en la productividad económica, la inversión y otras variables de desempeño. Lo más valioso del estudio, tal vez sea que el autor especula sobre las posibles causas de estas falencias de los derechos de

propiedad privada en mejorar la economía, una vez reconocidos y formalizados, explicando que, en todo caso, el problema no está en los derechos como tal, sino en el contexto institucional dentro del cual se crean:

*En primer lugar, el mal funcionamiento o incluso la inexistencia de otros mercados de factores, en particular los mercados financieros, tiende a invalidar los efectos de la propiedad privada formal. En segundo lugar, los méritos de los derechos de propiedad formales pueden verse superados con frecuencia por sus costos, que incluyen tanto los costos directos de definir, medir y hacer cumplir los derechos de propiedad mediante el uso del poder estatal como los costos de oportunidad en términos de los beneficios perdidos que proporcionan los regímenes de propiedad común, tales como economías de escala o reducción de riesgos. Finalmente, cuando el Estado es capturado por las élites y degenera en un mecanismo de búsqueda de rentas, o cuando el Estado mismo actúa como un leviatán tiránico cuyos intereses están principalmente en la explotación, el saqueo y la confiscación, los propietarios dejarán de reconocer la ley de propiedad, luego se trasladarán a la economía informal y dependerán completamente de los agentes privados<sup>108</sup>.*

Al estudio anterior, se contraponen los resultados de una investigación, también empírica, de Heitger, el cual utilizó un modelo econométrico de corte transversal para analizar la calidad de los derechos de propiedad y el crecimiento económico a largo plazo en una muestra representativa internacional de países entre 1975–1995, encontrándose una correlación positiva<sup>109</sup>. El autor agrega

---

<sup>108</sup> Xu, Guangdong. *Property rights, Law and Economic Development*. The Law and Development Review. De Gruyter, vol. 6(1), pp. 117-142. 2013. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0004>.

<sup>109</sup> Un modelo econométrico es una representación de la relación entre variables que se utiliza para hacer estimaciones estadísticas del efecto de una o más variables a las que se denomina exógenas sobre una variable a la que se denomina endógena. Los modelos econométricos son útiles en la formulación de políticas públicas y en la predicción de sus efectos. En el estudio que se cita se analiza el efecto de los derechos de propiedad y sus distintas formulaciones sobre el crecimiento económico en varios países durante un período de 20 años. Cfr: <https://economipedia.com/definiciones/modelo-econometrico.html#:~:text=Un%20modelo%20econom%C3%A9trico%20es%20una,entre%20dos%20o%20m%C3%A1s%20variables>.

que a la teoría económica del crecimiento ha carecido de elementos que se ocupen de los incentivos y la calidad de los derechos de propiedad tienen una influencia significativa sobre aquellos:

*El presente artículo plantea la hipótesis de que el ingrediente que falta en la teoría del crecimiento económico son los incentivos que, a su vez, dependen en gran medida de los correspondientes derechos de propiedad privada. Los derechos de propiedad están en el corazón de cualquier actividad económica, es decir, una actividad económica es y solo puede llevarse a cabo de manera eficiente si se otorgan derechos de propiedad privada seguros. Dicho de otra manera, nadie se volverá económicamente activo si se le puede privar de los frutos de sus esfuerzos. Además, solo en un sistema de derechos de propiedad privada bien definidos y seguros pueden los precios ser significativos y garantizar la eficiencia económica<sup>110</sup>.*

La investigación anteriormente citada encontró que el impacto de los derechos de propiedad privada sobre el crecimiento es positivo y simultáneamente determinado, es decir, que aquellos influyen positivamente en la economía, pero el crecimiento económico también tiene efectos positivos sobre el desarrollo de mejores derechos de propiedad. Cuando se hace la corrección por el sesgo de simultaneidad, el coeficiente de regresión es altamente significativo. El autor comprueba la hipótesis del estudio que establece que los derechos de propiedad bien definidos y seguros, así como el estado de derecho, son factores muy poderosos para promover el crecimiento económico, tanto o más que los determinantes tradicionales del capital humano, físico o la tasa de crecimiento de la población económicamente activa, de tal forma que la seguridad de la propiedad que se establece mediante derechos incrementa la acumulación y crecimiento de estos factores. El autor va más allá al señalar que los resultados del estudio muestran que la escuela del desarrollo no acertó en el siglo XX después de la Segunda Guerra Mundial, al pensar solo en términos materialistas, asumiendo simplemente que mezclando insumos como el trabajo, junto al capital físico, humano y financiero, crearía crecimiento económico por sí solo, sin considerar el papel que los incentivos institucionales

---

<sup>110</sup> Heitger, Bernhard. Property rights and their impact on the wealth of nations. Kiel Working Paper N° 1163. Kiel Institute for World Economics. Germany. 2003, p. 1. Disponible en: <https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/system/property-rights-and-their-impact-on-the-wealth-of-nations-a-cross-country-study/kap1163.pdf>

como los derechos de propiedad juegan en el desarrollo. Incluso, la planificación centralizada que se pensaba era científica, tampoco dio los resultados esperados a juzgar por la evidencia, especialmente en cuanto a la disparidad de los ingresos per cápita obtenidos en los países donde la herramienta de la planificación se ha aplicado<sup>111</sup>.

Para las políticas de desarrollo los regímenes de propiedad juegan un papel central en direccionar los beneficios y costos a distintos grupos al nivel local, lo cual significa que los resultados de las actividades de desarrollo dependen fundamentalmente en los arreglos institucionales, en general, y en las relaciones de propiedad, en particular<sup>112</sup>. Es importante tomar en cuenta, además, las lecciones e implicaciones de política a partir del análisis de los regímenes de propiedad, lo cual pasa incluso, por entender que para garantizar el éxito de los proyectos de desarrollo que se apliquen, no existe un solo tipo de derecho de propiedad, convencional y normativamente establecido en las leyes de distintas sociedades y países, sino una variada gama de relaciones de propiedad que conduce a distintos regímenes o estructuras de propiedad, centrales al desarrollo, no tanto porque conectan a las personas con la tierra y sus recursos, sino porque vincula y conecta a las personas entre sí respecto a los objetos físicos, como la tierra, y a las circunstancias. Los proyectos de desarrollo muchas veces son menos exitosos de lo esperado o incluso fracasan, porque ignoran las relaciones de propiedad o las malinterpretan. Cuando los regímenes de propiedad consuetudinarios y tradicionales, por ejemplo, quedan al margen de las prioridades y los imperativos de los intereses influyentes dentro de un Estado, cualquier imposición para cambiar la estructura de los arreglos institucionales previos al desarrollo de un proyecto, enfrentará desconfianza y oposición, y seguramente fracasará. La misma titulación de tierras ha de verse con cautela porque si bien existe suficiente sustento teórico para favorecerla, en la práctica la evidencia sigue siendo discordante. Los regímenes de propiedad son una construcción social y por lo tanto no se pueden ver como un asunto aparte de la sociedad en la que abordamos los problemas del desarrollo<sup>113</sup>.

Ahora bien, por su parte Ayala Espino, citado previamente, aun reconociendo las ventajas evidentes para el desarrollo económico y el bienestar social que tiene la definición de los derechos de

---

<sup>111</sup> Heitger, Bernhard. Op. Cit., p.26.

<sup>112</sup> Bromley, Daniel W. 7. Property Regimes in Economic Development: Lessons and Policy Implications, p. 90. **En:** Lutz, Ernst (editor). Agriculture and the environment: perspectives on sustainable rural development. A World Bank Symposium. The World Bank. Washington, D.C. 1998.

<sup>113</sup> Bromley, Daniel W. Op. Cit., pp. 83-90.

propiedad, igualmente reconoce que su definición y defensa pueden resultar en un proceso difícil y costoso. Citando al autor:

*Ciertamente, los costos comprenden otros aspectos importantes: los costos de negociación, los costos de definición, los de vigilancia y los de imposición. Si estos costos aumentan más allá de los beneficios marginales que se obtienen de la definición, los derechos de propiedad pueden desaparecer y dar lugar a la violencia y a la anarquía<sup>114</sup>.*

La estructuración de los derechos de propiedad, la creación de mecanismos y organismos para su vigilancia y protección como policías, fiscalías, defensorías, tribunales, registros, entre otros, que los garanticen, pasa por un proceso legislativo y administrativo que en muchas ocasiones es largo e incluye una serie de factores difíciles de cuantificar. Así tenemos que las ventajas implícitas y explícitas de los derechos de propiedad pueden diluirse cuando el costo de su definición e implantación es mayor a los beneficios esperados, lo cual debe ser considerado tanto por el legislador como por el operador político.

## **5. Derechos de propiedad y mercado de tierras agrícolas**

Un mercado de tierras eficiente pasa por crear condiciones para que las transacciones mercantiles que generalmente son muy imperfectos y son costosas en los países en desarrollo, funcionen en forma transparente y efectiva. Se han propuesto y llevado a cabo algunos programas para el logro de estos objetivos y entre estos programas destacan aquellos destinados a facilitar el acceso a la tierra por parte de los pequeños productores rurales, a través de la adquisición de lotes de terreno por medio de transacciones mercantiles. Estos programas se denominan *reformas agrarias asistidas por el mercado*. Tienen por objeto la distribución de las tierras agrícolas tomando en cuenta al mercado. Es importante considerar que parte del éxito de estos programas está en que se reconozcan de manera amplia todos los atributos del derecho de propiedad adquirido sobre la tierra (uso, goce y disposición), aunque dichos atributos estén limitados al cumplimiento de la función social de la propiedad territorial. Otro de los programas consiste en la titulación y registros de los derechos en los catastros que para tal efecto se crean. Esto facilita entre otras cosas, la obtención de información sobre

---

<sup>114</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., pp. 224-225.

precios de la tierra, características, ubicación, linderos, calidades, que de otra forma se dificulta y encarece. Ante las fallas presentadas por los programas redistributivos, la obtención de tierras utilizando mecanismos mercantiles con asistencia del Estado, se puede constituir en una opción más expedita, menos discrecional y más competitiva. No obstante, hay que tomar en cuenta que los resultados de estas experiencias en los distintos países no son uniformes, con efectos variados o no significativos sobre el bienestar de los campesinos y productores pequeños<sup>115</sup>.

La tierra es un factor productivo con limitaciones geográficas, cuantitativas y cualitativas, además de ser un recurso natural no renovable al menos en el corto plazo, además de tener restricciones históricas asociadas a las formas institucionales y consuetudinarias de tenencia en cada región, por lo que deben ser tomadas en consideración estas limitaciones que muchas veces se constituyen en obstáculos insalvables para las titulaciones vía mercado de tierras<sup>116</sup>.

## **6. Conformación de la propiedad territorial y de la propiedad agraria en Venezuela: antes y después de Colón**

El conocimiento y explicación de la propiedad territorial en el país y especialmente la conformación de la propiedad agraria se deriva de acontecimientos históricos de primordial naturaleza, que dejaron una impronta fundamental, no solamente en el ordenamiento jurídico de nuestro país, sino en la geopolítica mundial. El examen de cómo se formó la propiedad territorial en el país es, en esencia, un ejercicio de análisis de la formación de los derechos de propiedad sobre la tierra que incluye la formación y el desarrollo de la propiedad agraria ya bien entrado el siglo XX, como una respuesta a la forma como se instituyó la propiedad territorial, tal como se verá en el estudio. El estudio y análisis de la propiedad territorial en el país y en particular de la propiedad latifundista, que da origen a los problemas que se enmarcan en el examen de lo que se ha dado en llamar la cuestión agraria pasa, entonces, por explorar la conformación de esta institución a partir del proceso de Conquista y Colonización que se produce luego de la llegada del navegante genovés Cristóbal Colón a las costas de lo que hoy es el continente americano, en 1492. Con la gesta de Colón

---

<sup>115</sup> **Cfr.** Deininger, Klaus. *Making market-assisted land reform work: initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa*; pp. 156-174. **En:** Lutz, Ernst (editor). *Agriculture and the environment: perspectives on sustainable rural development*. A World Bank Symposium. The World Bank. Washington, D.C. 1998.

<sup>116</sup> **Cfr.** Courleux, Frédéric. *Réguler les marchés fonciers agricoles: les principaux arguments économiques*. Agriculture Stratégies. Paris. 2019.

se van a transferir e instituir en el continente muchas de las formas de propiedad privada de la tierra heredadas del período medieval, con sus variantes, una vez que se inicia el proceso colonizador, especialmente en los territorios bajo la jurisdicción de las Coronas española y portuguesa. Este análisis se completa con referencias a lo que existía en el continente antes de la llegada de Colón.

El inicio de los acontecimientos que marcan el origen de la propiedad territorial en Venezuela se debe ubicar con la llegada de los europeos al *Nuevo Continente*, a finales del siglo XV, gracias a la gesta impulsada por el almirante Cristóbal Colón (1451-1506). El navegante italiano no llega a un continente despoblado, sino pródigamente habitado, ocupado por una variada gama de conglomerados humanos con distintos grados de civilización, desde el Norte hasta el Sur continental. El marcaje territorial de los grupos aborígenes, la posesión de la tierra e incluso la noción de propiedad, enfrenta a las culturas que se cruzan, la europea por un lado y la precolombina por la otra, para tallar una institución que nace y evoluciona hasta nuestros días, influenciada por el inesperado encuentro de *Dos Mundos*, hasta la época desconocidos el uno del otro. De allí la importancia de dividir las etapas de este proceso histórico, para una mejor comprensión de la conformación normativa de la propiedad territorial en Venezuela y los efectos que tuvo a posteriori sobre la conformación de la propiedad agraria en el país<sup>117</sup>.

A continuación, se presentan tres etapas, cada una señalada por hitos históricos, que marcan la evolución de la propiedad de la tierra en el país. Ellas son, la etapa anterior a la llegada de Colón o etapa precolombina, anterior a 1492. Una etapa posterior, de 1492 hasta 1811, en la que se consolida la influencia europea, especialmente hispana, por obra de la Conquista, pero sobre todo de la Colonización del territorio que hoy forma el país. Una tercera y última etapa, que inicia con la Declaración de la Independencia de Venezuela en 1811, a la que se denomina Republicana. Esta etapa se ha dividido, a su vez, en dos períodos separados por razón de las Constituciones que los caracteriza, que son, por un lado, el período de la Democracia Civil (1958-1998) y por el otro, el del Socialismo del Siglo XXI (de 1999 al presente). En el período Republicano nace la propiedad agraria con la promulgación en 1960 de la Ley de Reforma Agraria (LRA) y se consolida esta institución a partir de 2001 con la derogatoria de la LRA y la promulgación de la vigente Ley de Tierras y Desarrollo

---

<sup>117</sup> Aunque se aborda con detalle más adelante, conviene señalar que la investigación asume la diferenciación convencional entre la propiedad de la tierra agrícola como concepto civil respecto al de propiedad agraria, como noción jurídica especial de alcance y origen diferente. Como se verá, la propiedad agraria nace, como producto de un proceso reformista con base en una legislación especial.

Agrario (LTDA), reformada parcialmente en 2005 y 2010. En la etapa republicana se instituye un régimen agrario especial y autónomo, amparado constitucionalmente, que convive con el régimen civil, con la finalidad de permitir el acceso a las tierras agrícolas y desarrollarlas, a quienes no tienen posibilidad de adquirirlas y que tiene como se analiza más adelante un sustento filosófico y doctrinario en el Derecho Agrario.

**a. Etapa precolombina (antes de 1492)**

Colón desembarcó en el Nuevo Mundo un 12 de octubre de 1492, en la Isla de Guanahaní, actualmente territorio de las Bahamas. Los documentos históricos registran la llegada de Colón y su tripulación de marineros españoles, a lo que hoy es el territorio del país, en su tercer viaje, por la desembocadura del río Orinoco, un 2 de agosto de 1498. El navegante italiano llega a unas tierras donde la dispersión geográfica de los grupos humanos originarios, tanto como las diferencias en sus grados de desarrollo, también era evidente. Cuando Colón llega a las Américas a finales del siglo XV, se topa ciertamente con un desconocido y vasto territorio, poblado por diversas etnias, heterogéneas en su grado de desarrollo. Casanova destaca esta variabilidad organizacional de los habitantes del *Nuevo Mundo* cuando señala:

*El territorio de la América descubierta alojaba grupos de población con organizaciones sociales diferenciadas por la complejidad de la economía, el control tecnológico del medio y los sistemas de reproducción cultural, estratificación social y control político. Incluía, pues, un diversificado y extendido conglomerado de pueblos y formas sociales que iban desde sociedades preagrícolas, nómadas recolectoras, y cazadoras, hasta poderosas civilizaciones fundadas en economías agrícolas con tecnologías altamente desarrolladas, fuertes estratificaciones, medios de control político especializados y sistemas de expresividad y creación cultural sumamente sofisticados. Así, junto a los pueblos aborígenes existentes en los territorios hoy venezolanos, chilenos, brasileños o*

*centroamericanos, estaban las sociedades azteca, maya e inca con complejas economías y culturas*<sup>118</sup>.

En lo que hoy sería el territorio de la República, apenas se distribuían algunas tribus nómadas o seminómadas, con algún grado de desarrollo, pero en nada comparable a la organización política y económica de los aztecas del Norte, a la de los incas hacia el Sur o la de los Mayas en Mesoamérica. Rojas López relata cómo la diversidad lingüística, las variadas estructuras sociopolíticas y de ubicación geográfica de los pobladores aborígenes del territorio venezolano, llamó la atención y hasta desconcertó a los cronistas de la época, los cuales encontraban dificultades para agruparlos en categorías homogéneas. Este mismo autor citando a Sanoja y Vargas (2007) destaca la existencia de siete patrones territoriales indígenas desde el punto de vista geo histórico, a saber: i) cuenca del Lago de Maracaibo, ii) cordillera andina, iii) región noroeste, iv) llanos altos occidentales, v) región centro-costera, vi) región noreste y vii) cuenca del Orinoco. Los habitantes nativos que poblaban lo que hoy es el territorio de Venezuela, eran cazadores, pescadores y recolectores; y los más avanzados se dedicaban a la agricultura incipiente, especialmente en las serranías, valles montanos y piedemontes de la región occidental, cuyo desarrollo facilitó estructuras sociales más estables. Para el autor, los territorios representativos de los primeros agricultores se ubicaban en las tierras adyacentes al río Orinoco, las tierras altas andinas y las tierras de transición de los llanos altos occidentales<sup>119</sup>.

La actividad agraria de los pueblos precolombinos conducía a distintas intensidades en el uso de la tierra y también de las formas de apropiación, según el grado de desarrollo de su organización social. Así, por ejemplo, los moradores de las tierras bajas del Orinoco, de desarrollo organizacional más incipiente, casi transicional entre el inestable nomadismo de los cazadores, pescadores y recolectores y la mayor estabilidad que otorga la agricultura, conformaron un tejido articulado de núcleos indígenas, de organización social igualitaria y libre apropiación de bienes y recursos naturales. Por otro lado, las poblaciones de los llanos altos occidentales, transicionales hacia el piedemonte y las montañas andinas, levantaron estructuras complejas para enfrentar y dominar las emergencias climáticas características del clima de la zona, construyendo camellones, terraplenes y canales para controlar el drenaje de las aguas, especialmente durante el período de lluvias, fundando

---

<sup>118</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. pág. 23

<sup>119</sup> Rojas López, J.J. *Del Agrarismo Histórico a los Desafíos del desarrollo territorial en Venezuela*. Escuela de Geografía. Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de los Andes. Mérida, p.30. 2016. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/41980/biblio1.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

agrupación es estable, cimentadas en los cultivos y organizadas comunitariamente. Por su parte, los pobladores de las zonas andinas, de inclinada topografía y valles profundos, conformaron núcleos más estables, vinculados al cultivo de la tierra y a técnicas agrícolas más desarrolladas adaptadas al entorno, como el riego por canales, erigieron aldeas, aptas y dispuestas para el intercambio comercial, sociedades estratificadas regidas por un poder central, de carácter religioso, relaciones de cooperación y usufructo colectivo de la tierra, que acumulaban un *capital comunal agrario* con sentido de pertenencia<sup>120</sup>.

La cuestión de la propiedad privada de la tierra en los pueblos precolombinos ha sido un tema abundantemente analizado y debatido, aunque muchas veces, en parte de la literatura, idealizando la supuesta ausencia de tal propiedad en los pueblos originarios, sin considerar suficientemente el incipiente grado de organización social, la ausencia de Estado y la abundancia del recurso tierra, al menos en los grupos humanos que poblaban lo que hoy es el territorio nacional a la llegada de Colón. Advertimos la complejidad del tema al examinar a Mattéi Muller cuando identifica los factores que condicionan la concepción de la apropiación de los pueblos nativos, apuntando lo siguiente:

*El concepto de propiedad, en el sentido jurídico del término, puede, en una primera instancia, parecer ajeno al pensamiento de los pueblos indígenas que fueron los primeros pisatarios de la tierra venezolana. En efecto, antes de la llegada de los llamados “conquistadores” ellos tenían un sistema de asentamiento territorial por lo general nómada o seminómada y su sistema de producción de bienes dependía en gran parte de sus posibilidades de recolección, cacería y pesca, así como de agricultura de tala y quema. Difícilmente podríamos encontrar en este tipo de organización socio-económica una referencia directa a la propiedad como derecho exclusivo y perpetuo de “poseer” un*

---

<sup>120</sup> Rojas López, J.J. Op. cit. pp. 32-36. Para el autor, las tierras del Orinoco, refieren a toda el área de sabanas, altiplanos y bosques lluviosos, contigua al gran río y a toda su red hidrográfica, hasta las tierras del Delta de su desembocadura; los llanos altos occidentales ocuparían toda la superficie desde la base del piedemonte andino hasta los llanos bajos, separada de los llanos centrales por el macizo de El Baúl, el río Arauca y el Uribante; y las tierras andinas, incluyen la cordillera de Mérida, ubicadas entre las depresiones secas del Táchira al suroeste y de Carora al noreste, y entre el Lago de Maracaibo y los llanos occidentales.

*bien. Para entender lo que las culturas indígenas consideran como propiedad es imprescindible recurrir a sus mitos, que constituyen el fundamento del pensamiento indígena. Aquí no nos referimos sólo a una concepción del mundo que ofrece explicaciones poéticas variadas al origen de nuestro planeta y todos sus componentes, sino sobre todo a la historia de las relaciones del hombre con este mundo, es decir a la epopeya de su ocupación territorial y todas sus estrategias de usufructo de esta tierra para su supervivencia y crecimiento, muy a menudo plasmadas en “las palabras de los antepasados”, como suelen ser llamados los mitos<sup>121</sup>.*

La noción de territorialidad, de pertenencia a un territorio, germen a partir del cual se ha dado forma a la propiedad, sin embargo, sí estaba presente en estos pobladores, a juzgar por otra parte de la literatura especializada que así lo señala. Incluso aquellos autores que como Casanova afirman, sin cortapisas, que en la *América precolombina no se conoció la propiedad privada de la tierra*, describen el carácter guerrero y conquistador de pueblos como los Caribes, con lo cual se está reconociendo veladamente que, si se lucha por el territorio, se defiende la posesión de la tierra y que esta es, de alguna forma, una clara noción de lo que significa apropiación y eventualmente de lo que representa la propiedad<sup>122</sup>.

Dado el grado de desarrollo y organización alcanzado por las primeras etnias, más que referirse a la propiedad de la tierra, es más preciso afirmar que los grupos indígenas ocupaban y poseían el territorio, fácticamente; pero conviene afirmar que lo hacían con una intención similar o equivalente a la de cualquier propietario en la actualidad, siendo los dueños originarios y naturales del territorio ocupado, aunque para ellos la propiedad como institución no existiera o no la hubieran “inventado” aun. En última instancia, lo que pareciera predominar en los grupos aborígenes, es la propiedad colectiva o comunitaria, siendo que es la comunidad toda, y no alguno de sus miembros, quien decide los términos y alcance de lo poseído, aunque esto, también es una forma de entender o

---

<sup>121</sup>Mattéi Muller Marie-Claude. *La propiedad indígena, entre mito y realidad*. En: Ramírez Ribes, María (compiladora). *Lo mío, lo tuyo, lo nuestro. Visiones sobre la propiedad*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Caracas, 2006. p. 241.

<sup>122</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. p. 27.

concebir la propiedad, solo que la titularidad recaer en varios individuos y no en uno solo. La propiedad privada, en sentido estricto, la de un solo sujeto, tal como la categorizamos actualmente, se limitaría a los bienes personales de cada individuo, como las armas, adornos o vestimenta<sup>123</sup>.

Siguiendo el razonamiento sostenido en este estudio, la certeza de los hechos históricos favorece la tesis de la existencia de la posesión como un asunto de carácter intrínseco al ser humano y a la propiedad de la tierra como una innovación institucional a partir de aquella, aun en las poblaciones nativas. Así lo defiende Casanova en la siguiente cita:

*La evidencia histórica no permite sostener que haya existido una época en la que los hombres no conociesen la posesión. La existencia de una época así constituye un viejo mito que aún perdura en la mentalidad colectivista. La posesión, referida al menos, a territorios de caza y de recolección, parece ser consustancial a la especie humana. Las investigaciones sugieren que los grupos o tribus estaban normalmente dispuestos a defender mediante el uso de la violencia los espacios que precisaban para subsistir. Sobre todo en épocas en las que, por razones climáticas, principalmente, los alimentos y los animales escaseaban. Otra cosa diferente es que, al interior del grupo, no existiesen propietarios individualmente considerados o que la propiedad individual se extendiese solo a algunos utensilios<sup>124</sup>.*

De tal forma que la evidencia refuerza el razonamiento lógico seguido en esta investigación, referida a que los primeros pobladores de nuestro territorio ocupaban como habitantes originarios las tierras de las cuales se servían, para satisfacer sus necesidades fundamentales, la primera de ellas la alimentación, luego la vivienda, el vestido, la seguridad y así consecutivamente. Es lógico inferir, que el desafío que se ha planteado en numerosos países, Venezuela entre ellos, para defender y reclamar, no siempre de forma pacífica los territorios usurpados por los europeos a los nativos pobladores de este hemisferio y el debate político tras de sí, que ha culminado incluso en la promulgación de normas

---

<sup>123</sup>Mattéi Muller, Marie-Claude. Op. cit. p. 245

<sup>124</sup>Casanova, Roberto. Op. cit. p. 418.

para demarcar el territorio ancestralmente ocupado, originariamente poseído, tiene un fundamento primigenio en la posesión de la tierra que las etnias defienden con justa razón, como sus propietarios legítimos<sup>125</sup>.

#### **b. La etapa de la Conquista y de la Colonización (1492-1811)**

El *Encuentro de Dos Mundos*, el europeo y el americano, a partir del arribo de Colón, está marcado por la lucha, la defensa y el dominio territorial. Fue un encuentro de culturas sellado por el enfrentamiento. Al respecto Casanova nos describe las características de aquellos complejos hechos que graban hasta hoy la historia política y jurídica, social y económica del continente americano:

*El primer contacto de América con la civilización aparece signado por la violencia. No hubo violencia física, es verdad. Pero cuando el descubridor europeo tomó posesión de las tierras de los aborígenes para someterlas al dominio español, tal usurpación, si bien ignorada por éstos, violentaba el encuentro. Los cronistas nos hablan del pacífico recibimiento que dispensaron los naturales de la isla Guanahaní a los españoles y de cómo fraternizaron entre ellos. Mas debe anotarse que mientras las manifestaciones de cordialidad se producían, digámoslo así, entre dos pueblos sorpresivamente avicinados, el Estado español, violentando el natural derecho de los nativos sobre las tierras descubiertas, ponía fuerza entre ambos. Y así, en tanto cordializaban hispanos y antillanos, se materializaba una situación que habría de sentar las bases de la conquista<sup>126</sup>.*

---

<sup>125</sup> El reconocimiento a la existencia y organización de los pueblos y de las comunidades indígenas, tiene rango constitucional en Venezuela. El Capítulo VIII de la carta magna está dedicado a señalar las garantías al respeto de las culturas ancestrales, así como a los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (artículos 119 al 126). Para garantizar el ejercicio de los derechos indígenas consagrados en la Constitución, se han dictado sendas leyes, por una parte, la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras Indígenas, y por la otra, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Ambas publicadas, respectivamente, en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 37.118 del 12 de enero de 2001 y Número 38.244 del 27 de diciembre de 2005.

<sup>126</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. p. 31

Para la época, España estaba bien entrenada en el uso de la fuerza para la conquista de territorios. Conviene recordar que el año del descubrimiento, coincide con el año en que apenas unos meses antes, los reinos hispanos, con el de Castilla a la cabeza, reconquistaron la Península Ibérica del largo dominio musulmán de casi 8 siglos, al hacer rendir al reino Nazarí de Granada, el último bastión musulmán, el dos de enero de 1492. Este es el contexto que anima la expansión geográfica de España, sobre todo después del descubrimiento de los nuevos territorios en las Indias Occidentales, una apuesta que le resultó altamente rentable a la Corona española. Al encuentro de los mundos siguió la Conquista, el dominio territorial y poblacional, por la imposición y la fuerza, pero legitimada por una doctrina que justificaba el derecho a ocupar territorios por esta vía coactiva. La bula *Noverunt Universi* del Papa Alejandro VI que se dictó el 04 de mayo de 1493, otorgaba derechos a la Corona Española para tomar y poseer las tierras descubiertas o por descubrir. Tanto las Coronas de España y Portugal, con fundamento en la Bula Alejandrina, invocaron títulos sobre estas tierras y se hicieron con su propiedad. La autorización papal, de alcance territorial prácticamente ilimitado, se exployó en los siguientes términos:

*Islas y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieran desde la dicha línea azia el Occidente y Mediodía, que por tanto Rey, o Príncipe Christiano no fueran actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesu Christo, por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu Christo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y todas sus pertenencias*<sup>127</sup>.

Los españoles aplicaron el esquema político-jurídico predominante de esa época una vez sometido un territorio, que no era otro que el Derecho de Conquista, legitimado, además, con un edicto de eminente sustento religioso y efectos jurídicos inmediatos, como lo era la Bula Alejandrina,

---

<sup>127</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. p.31

anteriormente señalada<sup>128</sup>. Esta apropiación justificada sobre fundamentos divinos, la describe nuevamente Casanova en esta cita:

*Tal adjudicación tenía una base eminentemente religiosa, que concebía a Dios como señor del Universo. De acuerdo con ella, este poder divino se hizo temporal con la venida de Jesús al mundo, quien tomó posesión del dominio. Luego los papas, sus representantes en la tierra, al hacer uso del dominio, dispusieron de él y distribuyeron territorios, como lo hizo Alejandro VI en ejercicio de tan amplísimo ministerio.*

*Esta es la doctrina que utilizaron los españoles para legalizar sus entradas y correrías por los pueblos de América. Ella justificó la ocupación de las tierras, la cual realizaron en nombre de los Reyes Católicos y por gracias del derecho eminente derivado de la adjudicación papal.*

*La doctrina en cuestión sirvió de base para levantar una estructura jurídica en las tierras descubiertas, pues la concesión o asignación papal recayó en la Corona, o sea en el Estado, con lo que se montó el sistema regalista que rigió las tierras y las minas en el concepto de bienes demaniales.*

...(...)

*Origen de la propiedad territorial entre nosotros fue, consecuentemente el Estado. De él se desprendieron luego las propiedades individual y colectiva<sup>129</sup>.*

---

<sup>128</sup> Convendría señalar que las luchas de conquistas, sea por defensa del territorio o con fines de ocupación, también eran comunes entre los pueblos precolombinos, ya que antes de la llegada de los conquistadores españoles, los grupos más fuertes como los Aztecas o Caribes, despojaban a las más débiles de sus territorios y tierras. La propiedad territorial producto de la Conquista española se le dio forma legal de propiedad, sin embargo, mediante la Bula del Papa Alejandro VI, tal como se ha señalado en el texto. **Cfr.:** Sequera de Segnini, Isbelia. *Dinámica de la agricultura y su expresión en Venezuela*. Ariel-Seix Barral Venezolana, S.A. Caracas, 1978. p.85

<sup>129</sup> Casanova, Ramon Vicente. Op. cit. p. 32

Con esta doctrina se dio nacimiento jurídico a la propiedad pública de las tierras en el nuevo mundo que permitió extender los dominios de la Corona española e imbricar el orden normativo de la metrópoli, a las incipientes instituciones, si acaso algunas, que existían en los nuevos territorios. De esta forma el Estado monárquico se hizo del dominio absoluto de las tierras dominadas, tanto en su superficie como en el subsuelo, pasando a ser utilizado y denominarse con el tiempo el término “realengos” a los bienes de la Corona, fuesen terrenos u otros. Con el nacimiento de la propiedad pública por vía de la conquista, se dio origen entonces, tal como ya se mencionó, a la propiedad territorial, en variadas formas legales que la Corona dispuso. La primera forma de enajenación de los terrenos realengos de la América hispana se realizó mediante la figura de los repartimientos, que estaban previstos en las llamadas capitulaciones de conquista, que no eran sino autorizaciones emanadas de la Corona para la conquista o población de algún territorio.

*En las capitulaciones era corriente que se estipulara recompensar al descubridor o poblador con grandes extensiones de tierras, y que se lo facultara, además, para repartir tierras y solares entre quienes lo acompañaban; la propiedad de las tierras repartidas se adquiría por la residencia durante cierto tiempo, pero excepcionalmente se prescindió de tal requisito. En las capitulaciones se estableció que los repartimientos no debían tener lugar en perjuicio de los indios, y que no conferían derecho alguno sobre las minas, ni comportaban el otorgamiento de jurisdicción sobre los habitantes de las tierras repartidas: la Corona se reservaba, además, en todo caso, “los montes e árboles de Brasil e bálsamo o droguería que én los dichos términos que así se señalaren hobieren...”.*

*Además de por repartimientos, la propiedad privada de las tierras podía adquirirse por “gracia o merced”, otorgada mediante real cédula ordinaria o extraordinaria. Las “mercedes” de tierras se hacían para recompensar servicios prestados por el favorecido o sus causantes, o a*

*favor de quienes viniesen a establecerse en los nuevos territorios. Todas eran gratuitas*<sup>130</sup>.

En la conformación de la propiedad de la tierra en el nuevo mundo, los españoles, efectivamente, impusieron su derecho, que no era otro que el imperante para la época sobre los señoríos del reino, que a su vez era el resultado de la influencia de tantos años de dominación árabe sobre la península, casi 800 años, más la influencia románica y visigoda de los siglos anteriores. Se habla de un señorío feudal, el que existía en territorio del imperio hispano, por lo que la situación del campesino no podía ser otra que la de ser un siervo, es decir, un vasallo de estos señoríos, tal como ya había sido señalado en el aparte anterior. Así también lo destaca Casanova en una extensa descripción que nos da noción del estado del campesinado español antes de la llegada de los europeos a las nuevas tierras:

*A finales del siglo XV, España había terminado la guerra de reconquista emprendida contra los árabes, sus maestros en el trabajo de la tierra. Y en los dominios castellanos y aragoneses apenas se superaba el colonato, por lo que la agricultura era llevada todavía por los grandes terratenientes. Para la época del Descubrimiento podemos considerar, además, que sobrevivía la esclavitud.*

*Pero el cuadro social viene de antes. En las postrimerías de la edad media, la sociedad española estaba conformada por un complejo y estratificado orden social integrado por nobles, ciudadanos, villanos o rústicos, y esclavos, y en el cual los villanos comprendían varios tipos: en Castilla el «solariego», en*

---

<sup>130</sup> Lagrange, Enrique. *Historia y actualidad del régimen jurídico de la propiedad agraria*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios, 67. Caracas. 2006, p. 39. Si bien al principio y durante un tiempo las reparticiones y mercedes reales se otorgaban a título gratuito, pronto la Corona descubriría en la medida que las tierras aumentaban su valor económico, que la venta de las tierras de la Corona podía constituirse en una importante fuente de ingresos fiscales, por lo que los títulos de enajenación de las tierras realengas se empezaron a otorgar onerosamente, por vía de la venta en subastas públicas, adjudicándose al mejor postor, tal como lo señala el autor.

*Aragón y Navarra los «quiñoneros» y los «villanos de parada», y en Cataluña los «paveses de remensa»<sup>131</sup>.*

Aunque desde el punto de vista histórico ya la Edad Media había terminado, las instituciones feudales en torno a las relaciones de producción, cultivo y explotación de la tierra todavía permanecían y se imponían en la vida política española, tal como continúa señalando el autor:

*Este orden nos da una idea clara de la situación de los campesinos españoles al momento de la conquista de América. Los solariegos eran colonos sometidos al imperio de un señor por acto voluntario; los quiñoneros cultivaban tierras que les entregaban sus dueños, con la obligación de pagar un censo o feudo dominical; los villanos de parada, verdaderos siervos de la gleba, no podían abandonar la tierra que cultivaban sin perder sus bienes; y los paveses de remensa catalanes, estaban sometidos a los anteriores al poder de los señores. Por fuera queda otro tipo de villano conocidos con el nombre de «exaricos», que podemos identificar como los siervos de la gleba de la agricultura mudéjar<sup>132</sup>.*

El modelo feudal había dejado, como consecuencia, una apropiación inequitativa de la tierra en las manos de pocos dueños que lograron tener acceso por vía del poder de las guerras, de la conquista, del sometimiento de unos pueblos sobre otros y de la generación de una estructura política y económica que reproducía dicho modelo, con una carga social enorme. Citando nuevamente al autor:

*En términos generales, como puede apreciarse, la condición de los campesinos españoles al tiempo del Descubrimiento era servil, sometidos como se hallaban al poder de los «ricos-home», de los caballeros y no pocas veces aun de los hidalgos, cuando estos últimos recibían la tierra en recompensa de méritos*

---

<sup>131</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. p. 17

<sup>132</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. p.17

*militares. Pero esta condición la resistieron muchas veces los campesinos con sublevaciones, las cuales obligaron a los Reyes Católicos a sancionar en 1480 una ley que concedía a los campesinos de Castilla el derecho de cambiar de residencia con todos sus bienes, ganados y frutos*<sup>133</sup>.

El sometimiento del hombre de la tierra, de la familia campesina, a los propósitos del señor feudal, conforma un complejo mundo de relaciones agrarias contractuales, mayoritariamente desiguales y por ende injustas, inequitativas en el acceso a la tierra para los vasallos, que se heredarán en América y que deriva en la llamada *cuestión agraria*. Tales tipos de relaciones de propiedad y producción, mantenidas incluso durante la república, como se describirá más adelante, originaron una respuesta política y jurídica en Latinoamérica y otras regiones del mundo, que fraguó los programas de cambio estructural de la propiedad de la tierra conocidas como reformas agrarias, tal como se vio con anterioridad en la parte introductoria y que se desarrolla en extenso en los capítulos que siguen. Este dato resulta un antecedente cardinal en la forma como fue instituyéndose la propiedad territorial y de la tierra agrícola en los territorios colonizados de América y en especial, en los del país; como también resulta relevante en la conformación de la propiedad territorial, la influencia románica y arábiga sobre la península ibérica, ya que se conformaron los latifundios como forma de tenencia privilegiada. Si bien, en efecto, los romanos dejaron en el derecho español la traza de la propiedad como un derecho real de amplio contenido, expresado en las facultades de uso, disfrute, posesión, abuso, disposición y vindicación, ejercido con autonomía por quien era propietario, también resulta ponderado señalar, que la dominación árabe igualmente marcó al orden jurídico español. Tal es así, por ejemplo, que era común en el orden normativo hispano el principio del uso de la cosa poseída como condicionante del derecho de propiedad, heredado de los árabes. Como también era condenable el ausentismo del propietario, el cual era sancionado y repudiado. El *escalio*, no solo era de alguna forma promovido, sino ejercido con todo derecho, bajo el principio según el cual quien trabaja una tierra baldía, la hace suya<sup>134</sup>. De tal forma que la extensión del derecho de propiedad no era ni fue nunca tan absoluta en el orden jurídico español, al menos no desde el punto de vista jurídico, porque el alcance de este ha estado marcado, a diferencia del mundo normativo anglosajón, por limitaciones

---

<sup>133</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. p. 17-18

<sup>134</sup> El término *escalio* según el Diccionario de la Real Academia Española significa tierra yerma que se pone en cultivo.

en aras de la utilidad o funcionabilidad y también de la convivencia social. Estas limitaciones al derecho de propiedad, en general, y al de la tierra para cultivar, fueron transmitiéndose en el tiempo y marcaron la forma como fue esculpiéndose la propiedad territorial en el país a partir del Descubrimiento<sup>135</sup>.

Es relevante reiterar que la autorización papal que confiere a la Corona española la propiedad de las tierras americanas conquistadas les otorgó un carácter público o estatal en su origen. A partir de este origen público se fue privatizando la tierra, mediante autorizaciones, dotaciones y adjudicaciones de distinto alcance y contenido y por distintas causas, que realizaba el Estado metropolitano a los particulares. En América se reproducen las mismas necesidades que se dieron durante la Reconquista peninsular del dominio árabe, para anexar territorios al patrimonio de la Corona y que a su vez, originaron instituciones formales de carácter jurídico para el poblamiento y dominio territorial, las cuales tenían la finalidad de: 1) ocupar efectivamente los nuevos territorios; 2) servir de premio o recompensa a quienes colaboraran en la hazaña de explorar, conquistar y colonizar; 3) permitir el abastecimiento en los nuevos centros, pero también retribuir en riquezas a la metrópoli; 4) la defensa contra los enemigos; 5) la evangelización cristiana y expansión del catolicismo<sup>136</sup>. Ocupar territorios para incorporarlos con sus recursos a la Corona, poblarlos y evangelizar a los habitantes que encontraran, fueron los objetivos principales de la conquista y colonización española en América, mediante variadas formas jurídicas traídas allende los mares.

Los institutos jurídicos que la Real Autoridad de la Corona utilizó para privatizar las tierras públicas que formaban parte del patrimonio real por gracia de la Bula *Noverunt Universi*, adquirieron diversas formas y supusieron la transferencia a los particulares no solo del dominio sino también de la propiedad de tales tierras públicas conquistadas por el Estado monárquico. Entre estos institutos, destacan, entre las formas más notables reseñadas por la literatura, el Reparto de Tierras, las Capitulaciones, las Encomiendas, las Mercedes Reales, las Reales Provisiones y las Ordenanzas. La difícil empresa de lanzarse tres o cuatro meses para cruzar un mar apenas navegado unas pocas millas hacia el Oeste, más allá de las costas conocidas de Europa, merecía algún reconocimiento o retribución para los exploradores, que como gran premio se hacía otorgando títulos sobre las tierras

---

<sup>135</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. pp. 18-22

<sup>136</sup> Mariluz Urquijo, José M. *El régimen de la tierra en el derecho indiano*. Segunda Edición aumentada. Editorial Perrot. Buenos Aires. 1978, p.17

conquistadas. El explorador realizaba su trabajo sin sueldo asignado, por cuenta propia, de tal forma que se hacía acreedor a una retribución o recompensa, que la obtenía de los bienes muebles, como joyas o monedas, que consiguiera producto de su aventura, ya que los inmuebles, es decir, las tierras, las tomaba y obtenía en nombre de la Corona y del Rey, el cual era el único que, como propietario legitimado al fin, las repartía o entregaba según su real discrecionalidad.

Los Repartos de Tierras, eran la remuneración especial que se daban los adelantados y exploradores, por los servicios prestados a la Corona, tal como se señaló previamente. Esta figura es una consecuencia del llamado derecho de conquista, por lo que era decretado por el propio conquistador, en ejercicio de derechos capitulares, sin necesidad de actuación posterior que los consolidara<sup>137</sup>. Las Capitulaciones, era otra de las instituciones empleadas para el reconocimiento al trabajo de conquista, a través de las cuales el expedicionario se comprometía con el Rey mediante contrato, a descubrir, conquistar y poblar un área determinada. Las tierras recibidas mediante capitulaciones podían ser heredadas, tanto como podía el beneficiario repartirlas entre los acompañantes<sup>138</sup>. Por su parte, las Encomiendas, eran títulos que se otorgaban, para dominar la fuerza de trabajo indígena y no implicaba derechos sobre las tierras, al menos en principio, sino la encomienda encargada al conquistador (encomendero) para protegerlos y *civilizarlos*, sin que tuviera un carácter heredable<sup>139</sup>. Las Mercedes Reales, denominadas también Reales Cédulas de Gracia, transferían la propiedad privada de la tierra, mediante concesiones otorgadas por el Rey, con amplias facultades para el beneficiario. Así lo describe Azpúrua:

*Se trataba de la concesión por el rey, de la propiedad sobre una tierra dada. La tierra podía venderse y su propiedad transmitirse por herencia. Sin embargo, sus términos eran a menudo poco precisos, sobre todo en materia de los límites o linderos de la superficie transferida en propiedad. Estas mercedes eran entregadas por el Cabildo y requerían de Real Confirmación. En*

---

<sup>137</sup>Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. 65

<sup>138</sup> Azpúrua, Carmen Josefina. Op. cit. p.17

<sup>139</sup> Delahaye, Olivier. La cuestión agraria en Venezuela. Ediciones de la Universidad de los Andes (ULA). Mérida. 2018, p. 111. Disponible en: [http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/45548/libro\\_la\\_cuestion\\_agraria.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20](http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/45548/libro_la_cuestion_agraria.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20)

*los primeros tiempos, la Corona española no recibió ninguna contraprestación por el otorgamiento de una merced, pero a medida que se fue estabilizando el proceso colonizador se comenzaron a otorgar “en pública subasta al mejor postor en razón de que los terrenos baldíos se consideraban patrimonio de la Real Hacienda y un arbitrio rentístico de singular importancia, valorizado por el trabajo humano y el desarrollo de los cultivos”.*

*En el caso de la merced y la composición de tierras referidas a gran parte del territorio venezolano, no es sino hasta 1594, luego de que el Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela, Diego de Osorio, ordenara el señalamiento de los ejidos municipales, cuando se inicia, de nuevo y de manera sistemática, el proceso de reparto de tierras y composición, de acuerdo con la Real Cédula de 1591<sup>140</sup>.*

Otras figuras, fueron las Reales Provisiones y las Ordenanzas, instrucciones u orientaciones con fuerza jurídica y por tanto vinculantes, emitidas directamente por el Rey o en nombre de éste, mediante las cuales, se regulaban materias o asuntos de orden público o, en el caso de las Ordenanzas, *definían normas, unificaban criterios, sobre las formas y maneras de poblamiento del nuevo mundo descubierto*<sup>141</sup>.

Conviene advertir que, aunque las formas jurídicas señaladas y otras no reseñadas, sirvieron para privatizar el territorio americano descubierto, la conquista tuvo un interés público esencial, percibido por la Corona española en obtener ventajas y provecho económico en los nuevos territorios y dominio geopolítico como potencia imperial.

---

<sup>140</sup> Azpúrua, Carmen Josefina. Op. cit. p. 19

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 18

## **b.1 Alcance de la privatización de la propiedad territorial colonial y otras formas no privadas de propiedad sobre el territorio**

A los efectos del conocimiento de la base legal de las tierras que el proceso de conquista y colonización españolas nos legó, conviene destacar qué efectos tuvo la privatización de las tierras coloniales, más allá del efecto inmediato de la entrega que hacía la Corona española de derechos de propiedad a particulares. Ya fue comentado que la propiedad territorial en América, luego de llegada de Colón, tiene un origen público, por razón de una prerrogativa papal que concedió al patrimonio de la Corona Española las tierras descubiertas y aquellas por descubrir. No solo las tierras americanas recién descubiertas se sumaron a las de la Corona, sino que también se transfiere su orden normativo, con toda la fuerza soberana del imperio español y toda su carga político-jurídica. A partir de este origen de naturaleza pública, la Corona privatizó las tierras mediante distintas instituciones, tal como se reseñó en el aparte anterior, y de allí se fue conformando la propiedad privada territorial en la Colonia, la mayor parte de ellas dedicadas a las actividades agrícolas y de cría. En la conformación de esta propiedad privada se explican, al menos en parte, las limitaciones que se imponen a la propiedad de la tierra rural que aún se mantienen hasta la fecha en el sistema normativo nacional, tanto en la Constitución como en las leyes de la república.

La formación de la propiedad privada en los territorios conquistados de América a través de diversos títulos cedidos y reconocidos por la Corona española configura, ciertamente, un proceso de titulación, entendido como el otorgamiento o adjudicación por parte del Estado, en este caso el monárquico, de un derecho de propiedad para el uso, el disfrute y la disposición privada, sobre un territorio o sobre un terreno o parte de ese territorio. Este fue un proceso complejo, que trajo aparejado, también la entrega de figuras de propiedad pública para la organización, por ejemplo, de los Cabildos en el llamado Nuevo Mundo. Las Mercedes Reales, los Repartos de Tierras, las Reales Provisiones, entre otras señaladas, eran solamente algunas de las formas utilizadas para privatizar tierras bajo el régimen colonial<sup>142</sup>. Un estudio de Arcila Farías nos habla de una “riqueza de formas” de la propiedad territorial en la América hispana, que no era lo característico en otras partes del continente conquistado por la Corona inglesa, una de cuyas diferencias principales, es la idea del interés público, que carga de limitaciones y condiciones a la propiedad privada hispana, precisamente

---

<sup>142</sup> Delahaye, Olivier. Op. cit. p. 40.

en beneficio de ese interés de carácter social<sup>143</sup>. A esa abundancia de formas, el citado autor las reúne en 7 grupos o tipos de propiedad colonial. La primera de ellas es la propiedad privada española, existente en España al momento del descubrimiento, sobre la que se le imponían restricciones y cargas formales a las facultades que el propietario podía ejercer por distintas causas, al punto que “casi deja de ser propiedad”. Muchas de estas limitaciones son atribuidas a la dominación árabe de más de ochocientos años sobre la península ibérica, tal como fue comentado previamente. En efecto, la influencia musulmana dejó una huella sobre el ordenamiento jurídico hispano, al punto de imprimirle al mismo algunas de las nociones que aún hoy se mantienen en el orden heredado, especialmente en el de tipo agrario, como es la preeminencia de la posesión y el uso inmediato de la tierra, sobre los derechos del propietario. En esto coincide Casanova cuando cita al propio Arcila:

*Refiriéndose a la primera (al autor se refiere a la propiedad de la metrópoli española), el autor citado dice que “la propiedad territorial que nos vino de España estaba muy lejos de aquélla (sic) que los ingleses llevaron a sus dominios del norte. Esa propiedad tenía en España tal número de importantes limitaciones que considerada desde nuestro tiempo, casi deja de ser propiedad, pues el propietario estaba desprovisto de facultades que parecen esenciales hoy para el ejercicio pleno del derecho de propiedad”. Y atribuye esa orientación a influencias de la cultura musulmana, en la cual se “condiciona el derecho de propiedad al uso de la cosa poseída, estimándose que al cesar el uso cesa también el derecho de poseerla” ... “El repudio y condenación del ausentismo; que es una constante en la literatura política española y aún en el propio cuerpo de leyes, no es sino un reflejo de ese antiguo legado que la dominación musulmana extendió a la mayoría de las provincias españolas”.*

---

<sup>143</sup> Arcila Farías, Eduardo. Economía colonial de Venezuela. Tomo II. Italgráfica. Caracas. 1973, pp. 252 y ss.

*Esta propiedad privada española contemplaba la comunidad de bosques, montes y aguas y los derechos de pastoreo para todos los vecinos y así quedó establecido en el llamado Derecho Indiano, según real cédula del 15 de abril de 1541.*

*Con este tipo de propiedad navegó también el principio conforme el cual el trabajo es su factor determinante, igualmente de origen musulmán, en cuya legislación se lee “que el que da vida a una tierra muerta la hace suya” y que “el que labrase tierra muerta que nunca le supieron dueño, ni nunca fueren de moro, ni de otro ome ninguno, así como de judío o christiano, que sea la tierra para él...et si se torna a la manera primera, et viniere otro et la labrare, non a el primero derecho ninguno en ella”<sup>144</sup>.*

La segunda forma es la propiedad de las comunidades indígenas, que se establecía mediante disposiciones administrativas dictadas por la Corona a favor de los pueblos que previamente ocupaban el territorio conquistado. Casanova reconoce, sin embargo, que la Corona procuró mantener a los indígenas en el uso de las tierras por ellos ocupadas, disponiendo respetar no solamente esta ocupación originaria, realizando los repartos sin perjuicio de las tierras ocupadas por los indios y erigiendo las poblaciones lejos de las comunidades indígenas. El sistema o régimen de tenencia organizado desde España para los pueblos originarios se denominó comunidad y, a su vez, cada comunidad se desenvolvía dentro de los límites de lo que se conoció como resguardo. Los resguardos eran lotes de terreno de al menos una legua a la redonda o en cuadro, propiedad de la comunidad, que se repartían o dividían para su aprovechamiento económico en tres partes. Una parte que se parcelaba para ser adjudicada anualmente a las distintas familias de la comunidad, otra parte para pastoreo y una tercera parte para ser trabajada, gratuitamente y de rotación obligatoria, por todos los vecinos de la comunidad, asignada a indios o españoles mediante un sistema de censo, cuyos beneficios se repartían a la comunidad<sup>145</sup>. El derecho de los pueblos originarios se fue reforzando en el llamado Derecho de Indias, el cual situó diversas normas a su favor que, sin embargo, no fueron del todo

---

<sup>144</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. p.68

<sup>145</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. pp. 75-76.

respetadas<sup>146</sup>. El tercer tipo fue la llamada propiedad privada indiana cuyo origen fue la ocupación por la fuerza que se legitima por el llamado derecho de conquista que otorga el poder ejercido y que conduce a la toma de territorios. Para Casanova es un tipo de propiedad de carácter absoluto, posiblemente entendida esta plenitud derivada una vez adquirida, en lo que actualmente se conoce como las facultades del propietario de usar, disfrutar y disponer de su propiedad. El autor refuerza sus argumentos al citar nuevamente a Arcila:

*Pero la otra forma de tenencia, la correspondiente a la propiedad privada indiana, surgió por la conquista con la plenitud de la violencia, “rodeada de todos los atributos del poder. Es un tipo de propiedad absoluta, que repudia las limitaciones y que se declara soberana en el territorio de su dominio”. Este tipo de propiedad es el que llega a la república y sube por ella hasta nuestros días<sup>147</sup>.*

Para completar la enumeración de las formas aludidas siguen las propiedades municipales, las cuales se distinguían entre los *ejidos*, por un lado, y las *tierras de uso común para pastos y montes*. En la lista siguen las propiedades de las Misiones, en las que se asignaban tierras para el establecimiento de comunidades de religiosos o de religiosos e indígenas con fines evangelizadores; las propiedades de la Iglesia, a la que se le repartían tierras para que asentaran sus capellanías y sus representantes y a su vez pudieran arrendarlas para generar ingresos de funcionamiento; y por último, las Propiedades del Estado que el autor las divide en *tierras sin dueño realengas* o *baldías*, por una parte, y las definidas como *tierras explotadas directamente por el Estado*. Estas últimas equivaldrían a lo que hoy se denomina tierras del dominio privado de la Nación, que esta adquirió por compra, confiscación, herencias vacantes y otras formas.

---

<sup>146</sup> La República fue menos respetuosa aun del reconocimiento legal de la propiedad territorial atribuida a las comunidades indígenas, al derogar las prerrogativas coloniales a su favor. Casanova refiere esta idea cuando señala que: *La administración republicana acabó prácticamente con las comunidades indígenas. Una ley de 1821 ordenó distribuir en propiedad individual sus tierras. Otra de 1838 facultó a los descendientes de los comuneros para proceder a la división de sus resguardos y les reconoció el derecho a ser tenidos y respetados como dueños de las tierras que se les hubieran adjudicado con anterioridad. Y una más de 1882 extinguió los resguardos de indígenas y todos los privilegios que las Leyes de Indias otorgaran en favor de la reducción y civilización de los aborígenes. Y la Ley de Resguardo de 1904 dispuso que los terrenos de los resguardos que todavía existieran en comunidad se adjudicaran a sus poseedores.* Casanova, Ramón Vicente. Op. cit. pp.76-77

<sup>147</sup> *Ibidem*. p. 69

Junto a la ocupación y conformación de la propiedad privada, formalizada mediante el otorgamiento de los títulos anteriormente mencionados, también hubo ocupaciones informales, invasiones de tierras inclusive, sin que mediara título alguno, pero que fueron regularizadas a través del procedimiento de composición y un pago dinerario.

*El procedimiento de “composición” mencionado en la citada Real Cédula de 1631 se aplicaba en los casos en que particulares o, excepcionalmente, Cabildos, hubieren estado en posesión e tierras realengas sin título alguno, o en exceso de las que les hubieran sido concedidas. Se admitió entonces que el poseedor pudiese adquirir la propiedad de ellas mediante el pago de una “moderada composición”<sup>148</sup>.*

La atribución general del dominio de los nuevos territorios al patrimonio de la Corona, justificado por el llamado derecho de conquista, que para la época se aceptaba con carácter de dogma y que más modernamente se ha justificado en el derecho eminente del soberano, dominio legitimado a su vez por el edicto papal de Alejandro VI en 1493, que hacía del Rey el nuevo dueño por título originario, permite comprender que la adquisición de la propiedad de las tierras por otras personas dependiese, en principio, de una licencia real. Tal dominio era tal que la fuerza de las adquisiciones de tierra sea por repartimientos, real cédula de gracia o merced, venta o composición, debía ser confirmada por el monarca directamente o mediante funcionarios coloniales delegados para tal fin<sup>149</sup>. De allí las distintas formas, según el interés y la finalidad de la Corona, que se les daba a los distintos títulos que conformaron la propiedad privada en los territorios americanos colonizados en la América española<sup>150</sup>.

A pesar de la confirmación real, resulta esencial resaltar a los efectos de la investigación, que la plenitud del dominio de las tierras por parte de los beneficiados adquirientes se perfeccionaba mediante la posesión fáctica, efectiva y el cultivo de la tierra, con lo cual encontramos antecedentes preclaros de importancia de la posesión y del trabajo efectivo de la tierra como función obligante,

---

<sup>148</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., p. 40.

<sup>149</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., pp.40-41.

<sup>150</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., pp. 36-37.

posiblemente antecedente de lo que se denomina función social. Al respecto Lagrange citando obra de Ots Capdequí escribe:

*Finalmente, sostiene Ots Capdequí que la “consolidación” de la “plenitud” del dominio de las tierras por parte de sus adquirientes dependía también de que el ejercicio de aquel derecho por sus titulares cumpliera lo que el nombrado autor califica como una “función social”, mediante la “posesión efectiva y el cultivo”, y que ello se propendía “según normas que se apartaban de las viejas concepciones romano-justinianas, aceptadas, por otra parte, por las propias fuentes del Derecho castellano”, bajo la inspiración del interés económico de fomentar la población y de aumentar con el cultivo el valor de la tierra, al cual se añadía el interés fiscal de conseguir el incremento del número de sujetos con capacidad tributaria para sufragar con sus prestaciones los gastos del gravoso aparato administrativo estatal<sup>151</sup>.*

La conformación de la propiedad territorial durante la Colonia, ajena al mercado y muy vinculada a esquemas de otorgamiento y distribución con base a la premiación de lealtades a la Corona, creó estructuras discriminatorias e ineficientes cuyas consecuencias negativas habían sido observadas, disponiendo la Corona de formas jurídicas para enfrentar tales resultados como fue la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, que buscaba la reorganización de la tenencia mediante nuevas disposiciones sobre mercedes reales, ventas y composición de tierras, entre otras figuras.

Después de la independencia los otorgamientos discrecionales se replicaron, no obstante, a pesar de sus efectos adversos sobre la conformación de la estructura de la propiedad, en especial de la concentración, tal como se describe en el próximo aparte.

---

<sup>151</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., p. 41. La obra citada por el autor es España en América de Ots Capdequí. En apartes anteriores fue comentada, igualmente, la influencia de las instituciones árabes que de alguna manera permearon al derecho hispano durante el largo dominio de casi un siglo de los moros y que dejaron sea por razón de la costumbre o de la ley principios como el de la preeminencia de los actos posesorios como el del cultivo de la tierra o el de quien efectiva cultiva una tierra la hace suya.

### c. Etapa Republicana

La presente etapa para el análisis de la propiedad territorial y agraria inicia con la firma del Acta de Independencia el 05 de Julio de 1811 y la promulgación de la primera constitución que nos da nacimiento como nación independiente, pero que también abre una larga período de inestabilidad política, que incluye la separación definitiva de la Gran Colombia en 1830 y la Guerra Federal (1859-1863). Las diatribas entre las dos grandes corrientes ideológicas, liberales y conservadores, que surgen después de la declaración de la Independencia de Venezuela y que de alguna manera se han mantenido hasta nuestros días, aunque matizadas, tienen esencialmente un origen en la lucha por derechos territoriales, por derechos sobre la tierra, con visiones que contraponen la propiedad de la tierra sin mayores limitaciones que las constitucionalmente establecidas, a la defensa de condicionantes al ejercicio del derecho de propiedad rural, con miras a una mayor equidad en la distribución de la tierra y de sus riquezas y de una justicia redistributiva.

*El movimiento de independencia lo inició la oligarquía agraria, pero en la lucha que trajo consigo hubieron (sic) de confundirse oligarcas y desposeídos. La guerra, por lo demás, destruyó haciendas y arrasó propiedades. Por ello, cuando culmina el movimiento nos encontramos frente a dos circunstancias transformadoras. Hay una pasión igualitaria que proponerle a la nivelación de las clases sociales, por una parte, y por la otra un estremecimiento de la estructura económica, fundamentalmente agrícola entonces. Ambas circunstancias demandan un cambio en las formas de tenencia de la tierra. Y aún en plena beligerancia, los libertadores comprenden la necesidad del cambio y lo programan e intentan realizarlo<sup>152</sup>.*

Muchos historiadores han escrito acerca de la falta de empatía del movimiento independentista y de sus cultores con las banderas de la igualdad social que debe acompañar todo movimiento de emancipación política y en especial con el principio universal de igualdad ante la ley de todos los hombres. La independencia de Venezuela fue un movimiento inspirado por la oligarquía criolla, una empresa de los grandes propietarios que veían limitados sus intereses frente a una autoridad política

---

<sup>152</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 89.

lejana y extraña que no logró, en sus albores, inspirar a la población común que no veía que sus aspiraciones de siempre, entre ellas la de un acceso más democrático a la propiedad de la tierra, pudieran ser reconocidas ante el eventual cambio de jefatura política. Jurar lealtad al Rey o a quien o quienes harían sus veces luego de la independencia, parecía que no cambiaría de forma efectiva para la mayoría de la población su condición socioeconómica llena de precariedades. Ciertamente, en los prolegómenos de la gesta emancipadora nacional, se descubre una conspiración de mantuanos para defender en primer lugar, los derechos de Fernando VII de Borbón, quien había sido forzado a abdicar luego de la invasión de Napoleón al territorio español de la península que culminó con la imposición de su hermano José (apodado Pepe Botella) como rey, a quien no reconocían como el monarca legítimo. En segundo lugar, si, posteriormente la lucha por la independencia política de la monarquía española, pero en uno u otro caso, para defender los intereses de una clase representada principalmente por los propietarios de grandes latifundios, a los que no convenía el monopolio económico de la metrópoli, que en poco coincidían con los intereses y necesidades de la mayoría. En ese entonces, eran extrañas las palabras república y tal vez un anatema, hablar de revolución<sup>153</sup>. El movimiento social conocido como “La rebelión popular de 1814” que lideró militarmente José Tomás Boves, junto a pardos, peones y esclavos, casi pone término al proyecto independentista de Bolívar y demás Padres de la Patria, que a la par de librar una guerra a muerte contra España, tuvieron que encarar una lucha contra venezolanos que peleaban por la libertad social y que sentían que la independencia no les daría. A los mismos gestores de la gesta libertaria se les acusó de timoratos en un principio, porque temiendo que la libertad política abriera las puertas de la libertad económica y de la igualdad social, pensaban que una declaración absoluta de independencia como la que finalmente se dio, fuera más perjudicial a sus intereses que una moderada separación de España<sup>154</sup>. La revuelta de 1814, aunque se disipa con la muerte de Boves en el campo de batalla, fue una campanada de alerta que el Libertador supo comprender y decidido como estaba a lograr la Independencia, tomó decisiones para que la causa libertaria fuera aceptada masivamente:

*Bolívar estaba decidido a efectuar la Independencia de la patria a cualquier costo. Reúne a su alrededor a todo el pueblo venezolano. Impone*

---

<sup>153</sup> Urdaneta, Ramón. *Los 42 firmantes del acta de independencia de Venezuela*. Academia Nacional de la Historia. Caracas. 2011, pp. 9-29.

<sup>154</sup> Uslar Pietri, Juan. *Historia de la rebelión popular de 1814*. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Caracas. 2007, pp. 3-6 y 13-31.

*la igualdad de clases en sus filas. Enaltece a los negros que, como Pedro Camejo, merecían el título de héroes. Elimina las cortesías y los aristócratas innecesarios de la dirigencia nacional. Por eso, el mismo Wawell describe al Bolívar de aquella época con pinceladas que destacan la realidad del momento. Es todo un verdadero jefe de estructura democrática*<sup>155</sup>.

Tomando las banderas revolucionarias francesas y norteamericanas, la independencia de Venezuela nace y se forja para crear una nación de propietarios, de grandes propietarios, para los hacendados, que tal vez no supo resolver, desde sus inicios, grandes contradicciones que se han convertido en obstáculos para la consolidación de los principios fundamentales de su propia causa, como son la igualdad de todos ante la ley y la democratización en el acceso a los bienes y por tanto de la economía, entre los que destaca, la tierra. La dinámica de los acontecimientos va separando una misma clase de intereses por el liberalismo económico, en distintos enfoques sobre la acumulación del capital, teniendo, por una parte, la discusión que tiene su centro en la actividad agrícola, y por la otra, la que tiene como eje la actividad comercial e industrial, al punto de entrar estas corrientes en una pugna permanente a lo largo de nuestra historia. Igualmente conviene resaltar que la idea de un Estado propietario era una defensa para algunos, pero un cuestionamiento para otros, en un debate decidido entre las corrientes ideológicas que gobernaron luego de la independencia, incluso a veces desdibujando los principios esenciales de sus doctrinas<sup>156</sup>. Respecto a estas ideas y haciendo referencia a Tomás Lander, quien fue uno de los propulsores de las ideas liberales en nuestro país en el siglo XIX, Tomás Arcila Farías prologando obra ya referida de Pino Iturrieta señala:

*En ese mismo debate sostenía que el verdadero propietario del suelo era el Estado, principio que nos parece muy moderno, pero que suena a la más antigua tradición árabe que mantiene los derechos del Estado por encima del propietario privado, que no venía a ser otra cosa sino un simple usufructuario, tal como lo proclamaba Lander. Pensamiento contrario al que sostenía el liberalismo clásico para el que el Estado debía mantener*

---

<sup>155</sup> Uslar Pietri, Juan. Op. cit., p. 239.

<sup>156</sup> Pino Iturrieta, Elías. *Las ideas de los primeros venezolanos*. Colección Histórica N° 5. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2013, pp. 25-55.

*manos afuera y la propiedad era inviolable y perpetua, principio que apoyaban los conservadores criollos*<sup>157</sup>.

El mismo Arcila Farías, a manera de crítica, advierte las contradicciones entre unos y otros, por una parte, revelando que, realmente, los liberales son conservadores que acuden a las anticuadas fórmulas de la doctrina mercantilista y cuando avanzan no logran pasar de los postulados fisiocráticos. Llama la atención, advierte el citado prologuista, que desde ningún lado del espectro se acudiese a la autoridad de apenas algunos autores y ni siquiera de los que para la época marcaban la modernidad del pensamiento<sup>158</sup>.

### **c.1. Adjudicación de haberes militares, enajenación de baldíos de la República y conformación de la propiedad privada de la tierra agrícola (1811-1935)**

La formación de la propiedad privada de la tierra en el siglo XIX, a partir de 1811, año en que se declara la independencia de la Corona española, se realiza principalmente mediante la entrega de las tierras a los militares patriotas que contribuyeron con la emancipación de la República y también mediante la venta de las tierras o de vales sobre estas que, de pertenecer antes a la metrópoli española, pasaron al patrimonio de la nación que recién emergía autónomamente. No obstante, tal como fuera ya señalado previamente, los bandos que surgieron a partir de la separación de España, se agruparon en torno a grupos denominados o autodenominados liberales y conservadores que no terminaban de presentar propuestas claramente diferenciadas en lo esencial respecto de la economía, salvo en las formas, sino que se agrupaban más en torno a la defensa de sus intereses económicos, teniendo a la doctrina como pretexto. No es sino luego de la separación de Colombia en 1830 cuando la República de Venezuela se adentra a debatir las ideas del pensamiento político y económico del mundo moderno y ya bien entrado el siglo XX aparecen las ideas plenamente consustanciadas con ideales de libertad y de justicia y además acompañados de una lucha coherente por democratizar el país que se consolidará finalmente en 1958, con el nacimiento de la democracia representativa.

*Durante la independencia se sembraron los fundamentos de la modernidad, pero sin el suficiente arraigo como para liquidar las*

---

<sup>157</sup> Pino Iturrieta, Elías. Op. Cit., p. 11. Sobre Tomás Lander (1787-1845), se puede consultar una biografía en el Diccionario de Historia de Venezuela, disponible en: <https://bibliofep.fundacionempresapolar.org/dhv/entradas/1/lander-tomas/>

<sup>158</sup> Pino Iturrieta, Elías. Op. Cit., p. 9 y p. 13.

*concepciones, las conductas y los pareceres de la sociedad tradicional. El empeño puesto en las acciones militares contra la metrópoli no dejó entonces mayor espacio para soltar las amarras de la opinión pública, de las relaciones sociales y del intercambio económico, signados por trescientos años de historia. Es a partir de la autonomía iniciada de manera formal en 1830, cuando se profundiza la intención de construir un país diverso y pujante, una configuración más alejada del universo colonial. Ya sin los apuros de la guerra contra el imperio, los notables se dedican a pensar ese país y a criticarse después del pensamiento<sup>159</sup>.*

Mucho se ha escrito acerca del poco cambio efectivo en los patrones de distribución y ocupación de la tierra, después de la independencia, en relación con lo que existía antes de esta magna gesta. En efecto, las instituciones coloniales relacionadas con la propiedad de la tierra se mantuvieron, otras desaparecieron o simplemente cambiaron de nombre. Hubo sí, cambios en el marco normativo de la titulación o al menos en el nombre dado a los procedimientos que la República, una vez declarada independiente, repartía y adjudicaba las tierras. Es así como las mercedes reales y composiciones desaparecen como modalidad de titulación, siendo sustituidas por los *haberes militares* y la *enajenación de las tierras baldías* propiedad de la naciente república, aunque manteniendo en esencia el sistema de otorgamiento sobre la base de lealtades, preferencias y distinciones de méritos determinados desde el poder. Casanova refiere la forma como se intenta dar legitimidad a la propiedad territorial en el territorio de la nueva nación independiente:

*El 10 de octubre de 1817 se expidió la Ley de Repartición de Bienes Nacionales. Por su intermedio, todos los bienes raíces e inmuebles secuestrados y confiscados a los realistas, que no hubieran sido enajenados ni pudieren enajenarse en beneficio del erario nacional, serían repartidos y adjudicados a los generales, jefes, oficiales y soldados de la república. Y desde luego, los bienes inmuebles objeto de la repartición no eran otros que tierras, prácticamente los únicos sobrevivientes a la lucha. Tierras de los realistas y tierras del Estado*

---

<sup>159</sup> Pino Iturrieta, Elías. Op. Cit., pp. 135-136.

*revolucionario, ahora con los pies afincados en los realengos de la tambaleante corona*<sup>160</sup>.

La Ley de Repartición de bienes Nacionales como recompensa a los oficiales y soldados que hicieron campaña por la liberación de Venezuela a la que se alude en la cita anterior fue una consecuencia inmediata de un decreto del Libertador Simón Bolívar desde la actual Ciudad Bolívar, en plena guerra por salvar la República ya declarada independiente, que abarca la intención de protección, inclusive, de comunidades indígenas:

*El 3 de setiembre de 1817, el Libertador en las fortalezas de la antigua ciudad de Guayana, decretó el secuestro y la confiscación de los bienes de los españoles europeos y de los americanos realistas. El 10 de octubre de 1817, Bolívar decreta la repartición de las tierras confiscadas a los españoles y de los terrenos baldíos de la nación, si dichos bienes no alcanzaren, para los oficiales y soldados, como recompensa del Gobierno a los defensores de la República. Luego promulgó una serie de decretos para proteger a la población indígena de los habituales malos tratos, vejámenes y humillaciones, ordenando entregar las tierras a sus comunidades*<sup>161</sup>.

La ley de repartición de 1817 a la que se hizo referencia anteriormente se modifica en 1820 para incluir la entrega de vales a los beneficiarios, porque muchas de las tierras estaban aun en manos españolas, ya que a pesar de haber sido declarada la independencia, el país seguía en guerra y la emancipación no estaba asegurada<sup>162</sup>. Por su trascendencia, la ley de repartición de bienes de 1817 se considera como el primer documento de reparto de tierras de la época republicana.

Ahora bien, sobre la legitimación de la propiedad territorial mediante la entrega de haberes, Azpúrua nos apunta, al respecto:

---

<sup>160</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 90.

<sup>161</sup> Procuraduría Agraria Nacional. *Bolívar Agrarista*. Edición Conmemorativa del Bicentenario del Libertador Simón Bolívar 1783-1983. Caracas, p. VIII.

<sup>162</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 90.

*En relación con los “haberes militares”, estos fueron, sin duda, una forma de titulación, en la medida en que constituyeron una transferencia a manos privadas de unos derechos de propiedad sobre terrenos públicos que, en algunos casos, fueron confiscados y/o secuestrados por el gobierno republicano a los españoles y americanos realistas<sup>163</sup>.*

Aparte del otorgamiento de títulos de propiedad mediante la figura de los haberes a los militares que colaboraron con la empresa independentista, fue la enajenación de baldíos la otra figura de titulación de la propiedad territorial luego de la independencia. Formada la Gran Colombia o simplemente la República de Colombia en 1821 por la unión de los territorios de la Nueva Granada y Venezuela, se promulga ese mismo año la Constitución del nuevo Estado y también la Ley sobre Enajenación de Tierras Baldías y Creación de Oficinas de Agrimensura, mediante la cual el nuevo Estado se subroga la titularidad de los antiguos realengos que habían pertenecido a la Corona española y que ahora esta ley denomina baldíos y, en consecuencia, pasan al patrimonio de la República. Esta ley permitía no solamente la enajenación de los baldíos de la República mediante venta sino la regularización de aquellas tierras que siendo baldías estuvieran ocupadas sin título de propiedad. Lagrange nos instruye:

*Los propósitos de la Ley de 1821 eran dos: el fomento de la agricultura y la obtención e ingresos fiscales, mediante la venta de las tierras baldías “que no han sido antes concedidas a personas alguna o que habiéndolo por composición, han vuelto al patrimonio de la República”. En uno de los considerandos de la ley se decía expresamente que la enajenación de las tierras baldías era necesaria para cubrir, con lo que ella produjera, “los inmensos gastos y erogaciones a que están sujetas las rentas públicas”. La ley excluía de su ámbito de aplicación a “las tierras de comunidad de indios y de los pastos y egidos (sic) de villas y ciudades, sobre que continuarán observándose las que rigen en el particular” (art. 2º)<sup>164</sup>. (el entrecomillado viene del original)*

---

<sup>163</sup> Azpúrua, Carmen Josefina. La Marqueseña mito y realidad. Los Libros de El Nacional. Caracas. 2007. p. 27

<sup>164</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., p. 64.

En efecto, la ley aludida permitía la venta casi sin restricciones de las tierras baldías de la República. Solamente esbozaba en su articulado que aquellos baldíos situados en las provincias del interior se venderían por la mitad del precio de las otras, mientras que aquellas que por especiales condiciones ubicación y fertilidad, deberán ser evaluados por peritos para venderse al mejor postor en pública subasta y sin que el precio pagado sea inferior al que establezca la ley (arts. 1º, 6º y 7º). Igualmente, la norma establecía que el ocupante sin título de baldíos tendrá un derecho preferente en las ventas, si concurrieren a estas y acuerden pagar el precio exigido (art. 4º). Se establecía la venta con descuentos de hasta dos terceras partes del valor legal, si los compradores pagaran de inmediato el precio (art. 20)<sup>165</sup>. Se dispuso la creación de las oficinas de agrimensuras en las que todos los ciudadanos nacionales o extranjeros debían registrar sus propiedades rurales en un plazo de 4 años, tiempo en el cual ningún juez o registrador podía autorizar contratos de compra y venta de dichas propiedades salvo que vinieran acompañadas de la certificación de tales por parte del agrimensor. (arts. 12 y 13). No cumplir con el registro en el plazo de cuatro años prevenido por la norma haría volver al dominio de la República las tierras adquiridas por merced o composición o si fuere por venta u otros títulos, el gobierno haría practicar el registro a expensas de los propietarios (art. 14).

La ley de 1821 fue considerada inefectiva por incumplimientos de sus objetivos a favor del desarrollo de la agricultura y de la recaudación fiscal, por lo que en un intento de materializar sus propósitos fue derogada en 1848 por la “Ley sobre averiguación de tierras baldías, su deslinde, mensura, justiprecio y enajenación”, con la finalidad expresa de fomentar la agricultura mediante la racional distribución de las tierras y la obtención de ingresos fiscales por la venta de baldíos, tal como también fue proclamado por su homóloga derogada. La ley promulgada en 1848 es la primera ley de tierras baldías que dicta el Estado ya como República independiente luego de la separación en 1830 de Colombia y permitía la enajenación de los terrenos baldíos por venta o por composición. La venta de baldíos se haría por subasta pública según precedente del derecho indiano, pudiéndose omitir el requisito de la subasta, cuando quien ejerciera el derecho de adquirir las tierras baldías fuera arrendatario de las mismas o no siéndolo, tuviera algún establecimiento en ellas o las hayan denunciado o costado su mensura (arts. 1 al 12, esp. y ss.). La composición permitía regularizar la propiedad de baldíos que hubieran sido adquiridos por compra, adjudicación o cualquier otro título y

---

<sup>165</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., p. 66.

que por exactitud en las mensuras tuviesen una extensión mayor que la vendida o adjudicada, pagando la diferencia correspondiente y las diligencias de mensura y otros gastos, e indemnizando al denunciante (art.18). En caso de que los propietarios manifestaren a motu proprio tener más terreno que el que legítimamente adquirieron y quisieran comprarlo, se les venderá al mismo precio de adquisición y cancelando los costos de la mensura y otros gastos de la operación (art. 19)<sup>166</sup>.

La enajenación de baldíos de la república fue una política que se mantuvo a todo lo largo del siglo XIX e inicios del siglo XX con las mismas finalidades, por una parte, fiscales y por la otra, el fomento regional de la agricultura y de las poblaciones. Eran objetivos oficiales, expresamente declarados, que como se verá, no fueron logrados en esencia, sino al contrario, la política de baldíos y su legislación más bien se constituyó, por sus formas y efectos, en un elemento que contribuyó a la conformación de la cuestión agraria del país. Es abundante la legislación que se promulga posterior a la ley sobre averiguación de tierras baldías y su enajenación de 1848, para regular el procedimiento de enajenación de las tierras baldías y en este sentido se dictó el 30 de junio de 1865 un decreto sobre tierras baldías para dar cumplimiento a la ley de crédito público del 16 de junio de ese mismo año que establecía en su artículo 19 que los terrenos baldíos de la Nación quedan especialmente hipotecados al pago de la deuda de recompensas militares. El referido decreto simplemente estableció el procedimiento mediante el cual los terrenos de la Nación serían adjudicados para el pago compensatorio a quienes hayan contribuido en la empresa emancipadora. Posterior a esta fecha se dictaron leyes similares en 1882, 1894, 1896 y en el siglo XX se promulgaron numerosas legislaciones en esencia similares sobre tierras baldías en 1900, 1904, 1909 (en este año comienza la legislación a considerar también los ejidos, junto a los baldíos) 1910, 1911, 1912, 1915, 1918, 1919, 1924, 1925, 1931.

---

<sup>166</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., pp. 73-74. Sobre la forma de adquirir baldíos por composición, la ley de 1848 no utiliza este término, pero tal como señala el autor, se trata de un procedimiento inspirado en el antiguo derecho colonial, mediante la cual se realizaba una venta para regularizar una situación posesoria anómala previa, tal como se previó en el derecho indiano para los terrenos realengos. Para la consulta de la ley de 1848 y de otras posteriores a las que se hace referencia se consultó el portal del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP): <https://cidep.com.ve/files/recopilacion/tomo-02-1841-1850.pdf>

## 7. La cuestión agraria en Venezuela

En un sentido amplio, el estudio de la cuestión agraria trata del análisis de los problemas derivados de la estructura de la propiedad de la tierra, de la precariedad jurídica de su tenencia, del uso de los recursos naturales utilizados en la producción, así como de la evaluación de la situación del productor, especialmente del campesino, en cuanto a su bienestar socioeconómico y su estatus jurídico, fáctico y agronómico en relación con las tierras que ocupa<sup>167</sup>. Los problemas de la cuestión agraria son el resultado de los procesos históricos de apropiación de la tierra, en general y de la tierra agrícola, en particular. Los efectos principales de la cuestión agraria son el desarrollo desigual o inequitativo y la pobreza rural. Las políticas de cambio estructural mediante reformas agrarias que tienen como finalidad la redistribución de la propiedad de la tierra o de reformas agrícolas que apuntan más al crecimiento económico del sector sin mayores cambios en la estructura, son las formas habituales de acometer los problemas de la cuestión agraria<sup>168</sup>.

Ahora bien, cómo llega lo agrario a ser una tema de análisis, un problema de estudio con efectos importantes, incluso, en la política. Como fue señalado previamente, en Latinoamérica y en Venezuela en particular, las formas de apropiación del territorio y de titulación de la propiedad durante la Conquista, Colonización y durante una parte importante del período republicano, luego de la independencia, está en el origen de la cuestión agraria heredada y que solo se enfrenta con cierta efectividad mediante la reforma agraria que se implanta mediante entre 1960-2000, con la derogada Ley de Reforma Agraria (LRA) y que de alguna forma se continúa a partir de 2001 al presente, con la entrada en vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA). En ambas normas se declara expresamente la intención del legislador de eliminar y sustituir el latifundio<sup>169</sup>.

Tanto la propiedad privada que arriba de la España monárquica, como la que se conformó en la Colonia con las leyes indianas y demás disposiciones que al respecto dictaba la Corona, se contraponen para establecer su predominio, según los casos, como propiedad territorial común o como propiedad con función o interés público o social, y en este antagonismo se fueron esculpiendo los criterios políticos y jurídicos que marcaron y definieron el derecho a la tierra agrícola en

---

<sup>167</sup> Marrero C, Juan F. Op. Cit., p. 259.

<sup>168</sup> de Janvry, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. The John Hopkins University Press. Baltimore. 1981, pp. 255-268.

<sup>169</sup> Sobre ambas leyes se trata más adelante en el trabajo.

Venezuela. Las formas institucionales para la creación de derechos de propiedad territorial que se conformaron durante la Colonia, sin embargo, fueron expresión del sistema feudalista que prevalecía en la metrópoli española y en todos sus feudos, las cuales definieron una estructura altamente concentrada de la propiedad de la tierra y por tanto profundamente inequitativa. En este sentido Casanova señala:

*Grandes extensiones de tierra se obtenían igualmente con las mercedes reales. Y si a los repartos y las mercedes reales agregamos los repartimientos, ese expediente que permitía explotar el trabajo de los indios, se habrá establecido de una vez el porqué (sic) de la concentración de la propiedad territorial ocupada desde la Colonia. Una concentración de propiedad favorecida, además, por otros factores mancomunantes, entre los cuales sirven de ejemplo las vinculaciones y los mayorazgos, viejos modos de transmisión hereditaria, utilizados para mantener la indivisión de las haciendas y con ella el sistema feudalista<sup>170</sup>.*

Ciertamente, el régimen feudalista predominante en los dominios peninsulares de la Corona española exportó la raíz del latifundio a las tierras de América. El régimen latifundista ya era un sistema preexistente en España, pero fue incubado en los nuevos territorios mediante distintas formas de estructurar la propiedad territorial que ya fueron señaladas y que, sin embargo, se replicaron después de la independencia, con el mismo efecto: reproducir la gran propiedad privada territorial. Al respecto Hernández Ocanto señala:

*Nuestra doctrina agraria reiteradamente ha observado que el concepto de propiedad de la tierra reinante en Europa en época del descubrimiento y la Conquista, pasa íntegramente a América. Las tierras fueron dadas en forma de encomiendas y repartimientos a los conquistadores por los reyes de España y se creó de esta manera, desde el primer instante el problema latifundista, cuyas terribles consecuencias sufren aún hoy, los pueblos de*

---

<sup>170</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit. p. 85.

*América. En este sentido, la independencia no solucionó la cuestión latifundista. El régimen colonial subsistió, y de unas manos pasaron a otras, las antiguas tierras encomendadas, siempre en forma de grandes posesiones*<sup>171</sup>.

Este señalamiento coincide con las aproximaciones que desde una perspectiva especialmente crítica realiza al respecto García:

*Con la Independencia termina la Colonia, española o portuguesa, pero no se cierra el ciclo histórico de la sociedad colonial. Desde el punto de vista del proceso político-cultural de América latina, la sociedad colonial llega a su apogeo no **antes** sino **después** de la Independencia, al romperse los vínculos con el Estado español o portugués, desapareciendo los mecanismos de control político directo desde los centros imperiales y transfiriéndose la totalidad del poder – dentro de los marcos de la nueva dependencia – al reducido elenco de clases latifundistas y letradas de América latina.*

*El mecanismo jurídico por medio del cual el Estado republicano consagra la intangibilidad del sistema normativo de la sociedad colonial es el principio romanista y burgués del «respeto a los derechos adquiridos con justo título». Este principio hace posible que – después del ciclo de las guerras de Independencia, en el que la revolución crea y aplica su propia legalidad – se establezca plenamente el régimen institucional de garantías, tanto a la propiedad señorial sobre la tierra como a la propiedad esclavista*<sup>172</sup>. (resaltados vienen del original)

En este mismo orden de ideas Marrero señala:

---

<sup>171</sup> Hernández Ocanto, Miguel A. *El Latifundio*. En: Carrillo A. Carlos Luis (coord.), Chitty Laroche Nelson y Grillet, Asdrúbal. Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi. Universidad Central de Venezuela. Instituto de Derecho Público. Ediciones Paredes. Caracas. 2008, p. 480.

<sup>172</sup> García, Antonio. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Amorrortu editores. Buenos Aires. 1973, pp. 77-78.

*El origen histórico del latifundio está ampliamente documentado en situaciones de ocupación territorial legitimadas por la fuerza autocrática de regímenes absolutistas o aun en regímenes republicanos que compelidos por circunstancias de guerras civiles o de independencia continuaron replicando las condiciones anteriores de concentración de la propiedad de las tierras mantenidas en el tiempo por el interés de los beneficiados, dominando o quizás sería mejor decir manipulando a su favor el sistema político imperante para conservar sin posibilidad de cambio la estructura histórica de la propiedad<sup>173</sup>.*

El latifundio, más que un problema de grandes superficies es un asunto de relaciones inicuas, cuyos efectos adversos sobre la economía y la sociedad hacen plenamente justificables las reformas a la estructura de la propiedad. Es el régimen latifundista y no tanto el latifundio en sí mismo lo que se aborrece cuando se estudia y se legisla sobre el tema. Al respecto, Marrero nuevamente apunta:

*El latifundio en cualquiera de sus modos sea como forma injusta de apropiación de la tierra, sea como sistema ineficiente de producción o como expresión de relaciones explotadoras de la condición humana es un régimen de tenencia contrario al interés social, de allí que uno de los principios fundamentales del Derecho Agrario es el principio antilatifundista. Este principio está consagrado en la Constitución vigente en su artículo 307 reafirmando la concepción antilatifundista de anteriores cartas políticas como la derogada constitución de 1961 que igualmente así lo establecía en su artículo 105<sup>174</sup>.*

Se observa como uno de los elementos característicos de la cuestión agraria es el latifundio, es decir, la gran propiedad que se conforma durante el proceso de colonización pero que se replica en la etapa republicana, tal como se describió en líneas precedentes. Hernández Ocanto destaca, sin

---

<sup>173</sup> Marrero C, Juan F. *Análisis de la evolución en el marco constitucional y legal agrario, Venezuela 1999-2012. En: Análisis de la situación agrícola de rubros seleccionados en Venezuela durante el período 2000-2010. Edición Especial 75 Aniversario de la Facultad de Agronomía, UCV y 60 Aniversario de la Revista. Revista Alcance N° 72. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay. 2012, p. 266.*

<sup>174</sup> *Ídem.* El principio antilatifundista en las Constituciones de 1961 y en la vigente de 1999 se trata más adelante.

embargo, al citar a Fabián Ruiz y a Carroll, una diferencia que estos autores señalan del latifundio respecto a la concentración de tierras, considerando al primero como la gran extensión territorial, el fundo rural grande en manos de pocos, y a la segunda, como el índice que relaciona las grandes y pequeñas propiedades<sup>175</sup>. Esta distinción resulta relevante porque conduce a otro de los elementos característicos de la cuestión agraria como lo es la concentración de la propiedad y centra el análisis en lo verdaderamente esencial de la cuestión agraria como lo es estructura de la propiedad rural y la distribución de los recursos en el régimen latifundista, más que en el latifundio mismo, como gran superficie. A pesar de que el latifundio ciertamente es un sistema de tenencia injusto, especialmente por las formas y procedimientos que lo originaron, existe cierto consenso en que realmente lo que tiene efectos contrarios al interés de la sociedad es el régimen latifundista heredado, por las condiciones inicuas que, en lo laboral, en lo productivo y en lo ambiental, resultan de su permanencia y de las consecuencias adversas sobre el sistema económico rural<sup>176</sup>.

El latifundio presupone la vigencia de la estructura agraria colonial que impide formas de desarrollo económico armónico y que tiene formas de exclusión que García ha dado en llamar la *incomunicación rural*, que este autor define como un fenómeno por el cual los productores, especialmente de tipo campesino no participan en la generación del poder político, ni en los procesos de asimilación y transmisión de tecnologías y cultura, ni en la economía de mercado formal para los bienes e insumos como son los productos, el trabajo, el crédito, entre otros. La forma extrema de la incomunicación rural, el autor la denomina como *inmersión campesina*, que define un tipo de relaciones sociales caracterizadas por la coerción y la segregación de una cantidad importante de productores, que reflejan profundas desigualdades, mantiene la separación en estratos, castas o grupos raciales, segrega a las masas campesinas por medio del arraigo, que les impide negociar o ejercer presiones como pares con los estratos jerarquizados o señoriales y desconoce a los grupos étnicos y su derechos, al punto de constituirse todo esto como una forma institucionalizada de violencia<sup>177</sup>. De allí que el latifundio como forma compleja de propiedad se establece como un sistema de dominación social que se fundamenta, por una parte, en el monopolio (señorial) de la tierra agrícola, en el suelo

---

<sup>175</sup> Hernández Ocanto, Miguel A. Op. Cit. pp. 480-481. Cfr. Fabián Ruiz, José. *Latifundio*. Editorial Elite. Caracas. 1937; también Cfr. Carroll, Thomas F. *La estructura agraria y distribución de los recursos. Reforma Agraria en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. 1958.

<sup>176</sup> Pérez Salazar, Gonzalo. *El régimen antilatifundista*. Revista de Derecho N° 24. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2007, pp. 281-304.

<sup>177</sup> García, Antonio. Op. Cit., pp. 61-62.

como factor de poder o dominación; y por otra parte, en el control hegemónico sobre los mecanismos de intercambio, de transferencia de recursos y de representatividad política, en el cual los campesinos o productores dentro o fuera de los límites del latifundio no tienen posibilidad de negociar libremente las relaciones contractuales propias de la dinámica productiva, como son las condiciones laborales, de movilidad, remuneraciones, incluso de libertad personal, entre otras<sup>178</sup>.

Para una mejor comprensión, el latifundio y su compleja estructura se ha categorizado en tipos cuyos elementos implícitos, caracterizadores de su problemática son: i) las grandes extensiones de tierras ociosas o insuficientemente cultivadas, como son las tierras improductivas o subutilizadas, con muy baja o nula inversión, que caracteriza al latifundio económico; ii) las tierras no cultivadas por sus propietarios, de forma indirecta por aparceros, arrendatarios u ocupantes, siendo que el propietario ausente disfruta de la renta de la tierra, defensorio del latifundio social, y iii) las tierras que por sus condiciones inapropiadas para la producción o por su ubicación geográfica, alejadas de los centros de consumo, no son aptas para la producción, que son elementos característicos del llamado latifundio natural<sup>179</sup>. De tal forma que el efecto económico inmediato del latifundio es la improductividad de las tierras y sus efectos sociales se manifiestan de diversas maneras, entre ellas la concentración de la propiedad, pero también la fragmentación de las unidades familiares y minifundistas. El problema con la estructura latifundista radica en que se mueve dentro una lógica propia, que no responde al desarrollo nacional que incluso contradice la lógica capitalista de acumulación, generando un tipo localizado o regionalista de crecimiento y conformando una clase social de relevancia social y económica e influencia política como son los latifundistas<sup>180</sup>.

El latifundio como expresión de la cuestión agraria en Latinoamérica es una forma de desarrollo desigual que de Janvry atribuye a las características propias del desarrollo capitalista, marcado por inequidades en el tiempo, en el espacio y en los individuos, que se producen como consecuencia de una sociedad de clases y de una economía no planificada. Para el autor citado los dos componentes de la cuestión agraria son, principalmente, el crecimiento agrícola inequitativo y la pobreza rural<sup>181</sup>. Por el contrario, Brito, a pesar de su visión igualmente crítica sobre el latifundio y

---

<sup>178</sup> García, Antonio. Op. Cit., pp. 78-79.

<sup>179</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., pp. 96-98.

<sup>180</sup> García, Antonio. Op. Cit., pp. 82-92.

<sup>181</sup> de Janvry, Alain. Op. cit., pp. 1 y 255.

los latifundistas, considera que el desarrollo capitalista ha ido reduciendo al mínimo la importancia y significación social y política de la clase latifundista, especialmente a lo largo del siglo XX, lo que el autor sitúa como la época de la Venezuela contemporánea, aunque como clase o agrupamiento social persiste de forma diferenciada de las otras clases que participan en el aprovechamiento privado de la riqueza territorial agropecuaria, a pesar de la reforma agraria que se dio a partir de 1960 y del proceso de urbanización acelerado que el autor considera como ilusorio <sup>182</sup>.

Ahora bien, el contexto histórico como fuente principal de la cuestión agraria ha sido ratificado por Delahaye. Fueron las formas y procedimientos a través de los cuales, históricamente, se privatizó la tierra desde Colón, durante la Colonización y durante la República, luego de la independencia, las que marcan y delimitan las anómalas consecuencias de la cuestión agraria en el país, ya que para este autor las principales medidas de otorgamiento de la propiedad durante este período, los haberes militares y especialmente la enajenación de baldíos, esta última como principal forma de titulación y conformación de la propiedad privada territorial en el siglo XIX, no hacen sino replicar con otras denominaciones, los ordenamientos iniciados por la Corona española a partir de las Bulas Alejandrinas de 1493. A pesar de que el autor considera que el impacto de los haberes militares es posiblemente menor de lo que muchos otros autores reflejan, vale la pena citar su criterio con relación al tema:

*En todo caso, es plausible que la realidad sea que los haberes militares fueron entregados mayoritariamente en lotes de gran superficie, y no transformaron notoriamente la concentración de la estructura de los derechos de tierra ya formada bajo el dominio colonial<sup>183</sup>.*

Por su parte, la política de enajenación y arrendamientos de tierras baldías que, junto a la privatización de tierras públicas mediante la entrega de haberes militares, fue característica del siglo XIX, se considera fundamental para el estudio de la conformación de la propiedad de la tierra y de la cuestión agraria en nuestro país. A pesar de las dificultades en encontrar data fiable y suficiente, un

---

<sup>182</sup> Brito Figueroa, Federico. *Historia Económica y Social de Venezuela*. Tomo III. Ediciones de la Biblioteca-EBUC. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 2011, pp. 819-820.

<sup>183</sup> Delahaye, Olivier. *La Cuestión Agraria en Venezuela*. Op. Cit., p. 147.

estudio realizado por la Universidad Central de Venezuela en los años setenta del siglo XX acredita este señalamiento:

*Las tierras baldías han sido consideradas, por los estudiosos de la cuestión agraria, como una de las bases constitutivas de la gran propiedad territorial durante el siglo XIX. Así, para esos autores la consolidación del régimen latifundista en el país en el período 1830-1858 se explica por la concentración de las tierras nacionales en manos de los jefes militares, proceso que tuvo lugar durante el gobierno de la llamada Oligarquía conservadora (1830-1848), y por la adjudicación desmesurada de las citadas tierras llevada a cabo bajo el gobierno personalista de los Monagas (1848-1858), en beneficio principalmente de la familia gobernante y de personas vinculadas con el régimen<sup>184</sup>.*

El caudillismo es otro de los fenómenos que caracteriza a la cuestión agraria. Su expresión es consecuencia de la forma como se privatizó la tierra en la Colonia y durante la República hasta bien entrado el siglo XX. El caudillo es el capitán conquistador de la época colonial tanto como el militar que pelea por la libertad de la república. Ambos luchan por causas disímiles, pero se les premia a ambos con leguas de territorio. Entran a la causa sin bienes de fortuna, pero una vez cumplida la misión encomendada, conquistar y colonizar, por una parte, y liberar, por la otra, devienen entre los más ricos propietarios del país. A Páez, conspicuo representante de la llamada oligarquía conservadora que gobernó entre 1830 a 1848, se le considera el primer gran caudillo, sigue en jerarquía Monagas y se termina el ciclo de los grandes caudillos con J. V. Gómez, cerrándose este período con su muerte en 1935. Los tres gobernaron el país, fueron grandes latifundistas y se beneficiaron de la política de privatización de las tierras públicas<sup>185</sup>.

Con la muerte de Gómez en 1935, se hacen los primeros intentos por corregir el problema del latifundio y la concentración de la tierra agrícola. Se lleva adelante un programa de titulación sobre tierras baldías de la República con base a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (LTBE) que se promulga en 1936 y que permite la enajenación y arrendamiento de las tierras baldías, la adjudicación incluso

---

<sup>184</sup> Universidad Central de Venezuela. *Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela (1829-1860). Enajenación y arrendamiento de tierras baldías*. Vol. I. Estudio Preliminar. Caracas. 1971, p. VII.

<sup>185</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., pp. 94-95

a título gratuito y la regularización de la ocupación precaria, pero sin mayor efectividad como fue comentado en apartes anteriores. El contexto político de apertura y presiones impuso una agenda agraria, que vino a materializarse finalmente con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria (LRA) en 1960, luego de los fallidos intentos de las leyes reformistas de 1945 y 1948, y del estatuto agrario de 1949, que no fue concebido ni aplicado con una finalidad redistributiva. Luego, en 1999, con la promulgación de la vigente carta magna, se inicia un período de renovación legislativa para ajustar el marco normativo a la Constitución promulgada, destacando en 2001 la entrada en vigencia del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y la derogatoria de la LRA el cual, reformado en 2005 y 2010 como Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, es la norma agraria vigente.

Algunos autores señalan que, entre el año de 1960, cuando entra en vigor de la LRA y 1999, antes de la promulgación de la LDTDA, fueron afectadas unas 12.134.565 hectáreas (ha) al proceso reformista, de las que unas 8.316.193 ha fueron entregadas a los beneficiarios, lográndose aumentar en términos absolutos y relativos la pequeña y mediana propiedad, revelándose según el Censo Agrícola que ya para 1971 los poseedores precarios eran un 5% y los aparceros habían desaparecido. Aun así, otros datos denotan la necesidad de seguir profundizando en el estudio de la cuestión agraria en el país. Para la superficie de 38 millones de hectáreas de vocación agrícola de Venezuela, existían un total censado para 1998 de 500.979 unidades productivas. Del total de explotaciones, unas 527 o 0,1% tenían superficies mayores a 5.000 hectáreas; mientras el 99,9 % o 500.452 eran unidades productivas de menos de 5.000 ha. La misma fuente revela un total de 455.855 productores, de los cuales 414.828 (91 %) ocupaban superficies de menos de 100 ha 6.361.200 ha (16,74%) y 41.027 productores (9 %) ocupan 83 % de la superficie total agrícola, lo que es un equivalente a 31.540.000 ha<sup>186</sup>. También hay referencias del autor citado a la precariedad de la tenencia como asunto de interés, a saber:

*No obstante, de las 500.979 explotaciones se considera que es necesario regularizar la tenencia en 468.00 predios para beneficiar a 120.000 ocupantes. El problema en Venezuela en la actualidad es el de una concentración de la tierra y una desigual distribución en algunas regiones*

---

<sup>186</sup> Duque Corredor, Román J. *La cuestión agraria en Venezuela: actualidad y perspectivas*. Capítulo 4, pp. 113-120. **En:** Sanz Jarque, Juan José; Franco García, José M<sup>a</sup> y de Soroa y Plana, Carlos (coords.). *La Cuestión Agraria en Iberoamérica y España*. Servio de Publicaciones. Universidad Católica de Ávila. Salamanca. 2002, pp. 113-114.

*del país, y principalmente el de la regularización de la tenencia de los ocupantes precarios de las tierras afectadas a la reforma agraria, de tierras municipales y de terrenos baldíos. El reto del sector agrario venezolano, pues en el presente, es el de incorporar al desarrollo a ese grupo de 120.000 productores pequeños, con programas de expropiación y adjudicación de tierras, dentro de planes de desarrollo rural integral, sin perjudicar al resto de la economía agrícola del país que sin duda soporta la producción nacional agropecuaria y contribuye con su seguridad alimentaria<sup>187</sup>.*

Los datos anteriores llevan a inferir que aún a finales del siglo XX persistía un problema de concentración de la propiedad agrícola en el país, pero también de precariedad de la tenencia de la tierra, elementos de la cuestión agraria que deben ser confrontados en cualquier programa de cambio estructural con base en una legislación agraria especial. (Ver Cuadro 1). Por otra parte, ya en el siglo XXI y luego de la entrada en vigencia de la LDTDA, la concentración de la tierra sigue siendo un problema aun pendiente de la agenda política y legislativa del país. En el VII Censo Agrícola Nacional 2007-2008, destaca que disminuyen las unidades productivas (UP) en 77 mil, pasando de 500.959 en el anterior Censo de 1998, a 424.256 en 2007/2008. Aumentan los medianos productores (cuyas UP tienen superficies entre 20 a 1000 ha) pasando de 24% (1998) a 29 % (2007/2008), o de 119.234 UP a 124.418 UP. Un dato significativo es que los productores con UP mayores de 1000 ha se mantiene aproximadamente igual (1%) entre ambos períodos y con unas 4000 mil UP concentran el 40 % de la superficie agrícola (10.958.380 ha), aunque disminuye respecto a 1998 donde concentraban el 46 % de la superficie (13.933.026 ha). Para la fecha del VII Censo la LDTDA tenía unos siete años de haberse promulgado y aun persistía a la fecha una significativa concentración de la propiedad. (Ver Cuadro 2).

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 114.

**Cuadro 1.** Algunos Datos para el estudio de la Cuestión Agraria en Venezuela. 1998

Características	Cifras
Superficie total de Venezuela (ha)	91.600.000
Superficie de Vocación Agrícola (ha)	38.000.000
<b>Total de Explotaciones</b>	500.979
Explotaciones > 5000 ha	527 (0.1%)
Explotaciones < 5000 ha	500.452 (99.9%)
<b>Total de Productores</b>	455.855
<b>Productores &lt; 100 ha</b>	414.828 (91%)
Superficie Ocupada (ha)	6.361.200 (16.74%)
<b>Productores &gt; 100 ha</b>	41.027 (9%)
Superficie Ocupada (ha)	31.540.000 (83%)
<b>Total de Explotaciones que requieren regularización en la tenencia</b>	468.000 (93%)

**Fuente:** Duque Corredor, Román J. *La cuestión agraria en Venezuela: actualidad y perspectivas.*

Op. Cit., p114, sobre la base del Censo Agrícola de 1998 y cálculos propios.

**Cuadro 2.** Comparación de la distribución y concentración de la tierra en Venezuela. Período 1997-1998 vs 2007-2008

Tamaño	Unidades	% Unidades con respecto al total	Superficie (ha)	% Superficie con respecto al total	Superficie Promedio de las Unidades (ha)
<b>1997-1998</b>					
Menor de 20 ha	376.789	75%	1.699.014	6%	5
De 20 a 1000 ha (ha)	119.234	24%	14.432.243	48%	121
Mas de 1000 ha	4.936	1%	13.933.026	46%	2.823
<b>Total</b>	500.959	100%	30.064.283	100%	60
<b>2007-2008</b>					
Menor de 20 ha	295.819	70%	1.444.619	5%	5
De 20 a 1000 ha (ha)	124.418	29%	14.670.881	54%	118
Mas de 1000 ha	4.019	1%	10.958.380	40%	2.727
<b>Total</b>	424.256	100%	27.073.879	100%	64

**Fuente:** <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/33534>

## **8. El Derecho Agrario: una disciplina como respuesta a las insuficiencias del derecho civil para atender a la cuestión agraria**

La literatura nacional y extranjera sobre el Derecho Agrario y su doctrina es abundante, amplia y elaborada. Aunque algunos autores señalan un origen antiguo del derecho agrario, prerrománico inclusive, la mayor parte de la literatura especializada ubica el nacimiento de la disciplina, como estudio jurídico de carácter científico, a comienzos del siglo XX, separando el estudio y la creación de principios y normas jurídicas que siempre han existido para regular la agricultura y la tierra. El nacimiento de la disciplina establece una separación del derecho común o civil, respecto de lo propiamente agrario como estudio jurídico científico. Núñez Alcántara así lo destaca cuando señala:

*Así el derecho común o civil tiene respuesta para prácticamente toda la problemática que se produce como consecuencia de la vida social, incluyendo la relativa a la actividad agrícola y pecuaria. Sin embargo, podemos afirmar que un conjunto de normas destinadas a regular el hecho agrícola o pecuario como tal, con sus principios y una filosofía propia, que atiende a estos actos como fenómenos económicos-jurídicos, solo nace con los comienzos de la segunda década del presente siglo<sup>188</sup>.*

Por su parte Casanova hace historia del Derecho Agrario para asimilarlo al conjunto de normas agrarias que siempre han existido en las legislaciones antiguas, las cuales alcanzan su mayor relieve en Roma, con un hito referencial en la Ley de las XII Tablas, reconocido como un código normativo cuyas pautas son fundamentalmente agrarias. Refiere el autor, que en este código la propiedad de la tierra alcanza la plenitud de las facultades del derecho romano que tiende a favorecer a los grandes propietarios terratenientes. El recuento sigue a lo largo de la edad media para señalar la desaparición del derecho romano y el levantamiento de un derecho que nace al amparo de los señores feudales para su propio beneficio y en detrimento de los trabajadores del campo, que durante esta época pasan a conformar una clase absolutamente dominada al servicio de los grandes propietarios. Luego de varios siglos y con el advenimiento de los movimientos en contra de los sistemas absolutistas, como la Revolución Francesa, en los que se enarbolan banderas como la de la democratización de la

---

<sup>188</sup> Núñez Alcántara, Edgar Darío. *Derecho Agrario, contenido sustantivo y procesal*. Vadell hermanos Editores. Valencia. 1999, p.20. Cuando el autor se refiere al presente siglo, se debe realmente entender que se refiere al siglo XX, ya que la esta obra fue publicada en las postrimerías de ese siglo.

propiedad, renace la idea de la noción romana de propiedad privada que se inserta en el Código Napoleón, dando un impulso preminente a la propiedad como un derecho de carácter civil y privado. Para este autor, el derecho agrario es un derecho clasista, social, de los campesinos, reformador, que surge realmente como un instrumento para enmendar las injusticias acumuladas históricamente alrededor de la noción de la propiedad de la tierra, su concentración y mala utilización. De allí que, en Hispanoamérica especialmente, el Derecho Agrario se asoció a las reformas agrarias surgidas al calor de procesos políticos de cambio estructural de la propiedad rural, unos con carácter revolucionario, otros más reformadores del statu quo<sup>189</sup>. En efecto, en América Latina y principalmente a partir de la Carta de Punta del Este de 1960, se inició un proceso de implantación de reformas agrarias en la mayoría de los países de esta región con excepción de Argentina y Uruguay, donde nunca se formalizaron procesos de este tipo, de México o Cuba, donde ya se habían instituidos en años anteriores. Todos estos programas reformistas se orientaban expresamente y sin excepción a combatir las formas injustas de propiedad territorial que se habían instaurado durante la Colonia y que no fueron corregidas durante la Independencia y los años posteriores a esta, con la finalidad de crear un sistema más justo de distribución de la tierra y la riqueza. Teniendo como bandera lo social, lo cual era característico de los procesos políticos de la época, las reformas agrarias latinoamericanas descansaron doctrinariamente en el derecho agrario como la solución a las injusticias que el régimen latifundista había generado en el tiempo. Uno de los elementos de la disciplina que le era esencial a las legislaciones reformistas sancionadas en los países, con principal relevancia, era el de la función social de la propiedad de la tierra, el cual llegó a tener particular incidencia no solo legal sino también constitucional en toda América Latina. Ahora bien, el Derecho Agrario es mucho más que el conjunto de normas de la reforma agraria, aunque las reformas de esta naturaleza sin una doctrina agraria que las sustenten se convierten en un discurso romántico, idealista que, aunque puede llegar a tener fuerza y atractivo político, es poco profundo desde el punto de vista jurídico<sup>190</sup>. No obstante, como señalan algunos tratadistas, identificar a la reforma agraria con el derecho agrario es equivocado, mucho menos romper con el debido, o llevando a delante procedimientos expropiatorios sin compensación o alejar a la disciplina agraria de la ciencia del derecho como si se creyera a esta un obstáculo al cambio social<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., pp.25-26.

<sup>190</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Op. Cit., p. 136.

<sup>191</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Op. Cit., p. 139.

Brebbia y Malanos, por su parte sostienen que diversos autores señalan que dada la antigüedad de la agricultura como actividad económica, las primeras expresiones normativas prerrománicas fueron de derecho agrario. En esto coinciden con Casanova al indicar que incluso las codificaciones del Código de Hamurabbi y la Ley de las XII Tablas fueron verdaderas legislaciones agrarias. En Roma estaba separado el derecho agrario como conjunto de normas que regulan la tierra y la producción, de aquellas del derecho civil, conviviendo ambas formas normativas con modalidades propias<sup>192</sup>. Conviene resaltar que en el origen del derecho agrario como sistema normativo, los autores concuerdan en señalar a un conjunto de factores sociales, económicos, ideológicos, políticos y culturales que en los años finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX confluyeron para darle forma a un orden normativo distinto. Ulate Chacón agrupa a estos factores en tres, a saber: a) El surgimiento del capitalismo, ya que la mecanización y tecnificación de la agricultura como consecuencia de la revolución industrial de mediados del siglo XIX, impone a la tierra un carácter económico relevante y por tanto, de factor de producción. La tierra pasa a ser no solo el uso y disfrute del señorío, sino un medio para la producción de otros bienes productivos, por lo que la propiedad se convierte en una posibilidad para la explotación económica de la tierra; b) La ruptura de la unidad del Derecho Privado, ya que el derecho civil y el de comercio o mercantil, comienzan a mostrar debilidades hermenéuticas respecto a nuevas relaciones jurídico-agrarias que surgen, como la propiedad agraria y la empresa rural. Ya la propiedad de la tierra no se observa en su concepción plena, absoluta y exclusiva, sino en su función social, promovida como factor esencial por el interés de la sociedad en la producción de alimentos, por lo que igualmente se privilegia y se tutela el trabajo agrario del productor sobre el del propietario. De la misma forma, la actividad agraria por sus propias características no se considera como un acto de comercio en sentido objetivo, sino desde el punto de vista del sujeto, el productor, el campesino, el que labora la tierra; y c) Evolución del Sistema Jurídico Constitucional, el cual cambia del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho, como consecuencia de los desarrollos constitucionales plasmados en las constituciones de Querétaro (México, 1917), de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Rusia, 1918) y Weimar (Alemania, 1919), en las que se introduce el concepto de función social de la propiedad, imponiendo deberes al

---

<sup>192</sup> Brebbia, Fernando P. y Malanos, Nancy L. *Derecho Agrario*. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1997, p.2.

productor (propiedad-deber) en aras del interés general o social, e impregnando de nociones particulares e institutos novedosos a las relaciones jurídicas derivadas de las actividades agrarias<sup>193</sup>.

Ahora bien, el nacimiento del Derecho Agrario moderno, tal como lo conocemos hoy, como ciencia jurídica, corresponde también a una etapa de un muy constructivo análisis en la que no solamente se conforma el contenido científico, el objeto, los principios y el método de investigación de la disciplina, sino que simultáneamente se abre un debate sobre el carácter autónomo o especial de la disciplina dentro del *ius civile*. Tal como fue reseñado en líneas anteriores en todas las civilizaciones antiguas, como en Babilonia, Egipto, Grecia o Roma, siempre han existido normas para regular el acceso a la tierra, a la propiedad de esta, a las actividades agrícolas. Incluso, se puede ubicar un antecedente legislativo agrario de vital relevancia en las propuestas reformistas de los hermanos Graco<sup>194</sup>; pero el abordaje científico del derecho agrario es bastante posterior y esta disciplina jurídica escribe su partida de nacimiento en el siglo XX. Al respecto, existe cierto consenso entre los agraristas contemporáneos para puntualizar que el Derecho Agrario como ciencia nace a principios del siglo XX, con la fundación de la *Rivista di Diritto Agrario* en 1922 y el inicio de los estudios académicos de la disciplina. Zeledón Zeledón divide en dos etapas la construcción del derecho agrario como disciplina científica. La primera de ellas que denomina período clásico, entre los años 1922 al 1962, y el período moderno, entre 1962 al 1998. El período clásico se caracteriza por la conformación de dos corrientes o escuelas, cuya formulación queda asentada precisamente en las páginas de la *Rivista di Diritto Agrario*, a partir de la referida discusión doctrinaria entre los preceptos autonómicos que propugnaba Giangastone Bolla (1882-1971) y los argumentos que rebatían esta noción, sostenidos por Ageo Arcangeli (1880-1935), el cual defendía la tesis de la especialidad de la disciplina. Esta discusión alcanza su apogeo en los años comprendidos entre 1928 a 1931, sin que se lograran unificar los criterios de ambas escuelas de pensamiento, entre otras razones, según considera Zeledón Zeledón, porque Bolla, ni sus seguidores pudieron demostrar con rigurosidad los principios propios

---

<sup>193</sup> Ulate Chacón, Enrique Napoleón. *Nociones elementales de teoría general del derecho agrario*. Revista de Ciencias Jurídicas. N° 80. Universidad de Costa Rica. 1995, pp. 120-121. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14022/13332>.

<sup>194</sup> Alrededor del siglo II a. c. los hermanos Tiberio y Cayo Graco, representantes del pueblo romano como Tribunos de la Plebe, hicieron una serie de propuestas al senado romano que tenían por finalidad la repartición de las tierras del *ager publicus* a los campesinos y ciudadanos necesitados del Imperio. La concentración de la propiedad de la tierra y por tanto de la riqueza, recaían en la aristocracia, por lo que las presiones sociales por una mayor equidad en la distribución de la propiedad territorial constituyeron detonantes para las propuesta de una *lex agraria* que tendía a una redistribución de la posesión y propiedad de la tierra rural. Sobre esto se ampliará más adelante la tratar la propiedad agraria.

y exclusivos de su tesis autonomista<sup>195</sup>. Las características y elementos más resaltantes de cada período se presentan a continuación.

**a. Período clásico del Derecho Agrario. Escuela Autónoma o técnico-jurídica del derecho agrario de Giangastone Bolla**

Para Bolla el Derecho Agrario es una rama independiente de cualquier otra rama del derecho, separada del Derecho Civil, enmarcado en principios generales que le son propios y en institutos específicos, entre estos la propiedad agraria como el principal o el contrato agrario, tal como apunta Gutiérrez Benavides<sup>196</sup>. Núñez Alcántara recapitulando a varios teóricos, enumera las razones que le otorgan al Derecho Agrario su autonomía, señalando por una parte la confluencia de instrumentos históricos, criterios económicos y motivos ideológicos; y por la otra, la especificidad de la materia tratada, que surge de las particularidades de la actividad agraria, los factores que se aplican a la producción agrícola, la tierra, el capital, el trabajo que tienen su asiento en la unidad económica del fundo, donde convergen relaciones técnicas y jurídicas, que le otorgan autonomía respecto al derecho privado y al derecho público<sup>197</sup>. Bolla nutre su tesis tratando el tema de los contratos, la empresa agraria y el fundo, al considerarlos de importancia para la disciplina, dada sus particularidades, propias a la agricultura, al trabajo de la tierra y sus técnicas. Zeledón Zeledón nos acota al respecto:

*También Bolla incursiona en el tema de los contratos agrarios, a los cuales les da un trato especial por su importancia cardinal dentro de la disciplina, porque ellos ofrecen particularidades propias a la materia desde su génesis histórica hasta el desarrollo de esa época, en cuanto manifestación técnico-económica del fenómeno productivo, encontrando una cierta tipicidad de la causa consistente en el goce del complejo*

---

<sup>195</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural N° 29. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica. 2004, pp.6-7. Disponible en:

<http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/7186/BVE18040244e.PDF;jsessionid=C4B765D72E5FE2177A9C4EFCE0F8CA44?sequence=1> Consultado el [20-06-2019]

<sup>196</sup> Gutiérrez Benavides, Harry Hildegard. *Comentarios al procedimiento contencioso administrativo agrario*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2007, pp-22-23

<sup>197</sup>Núñez Alcántara, Edgar Darío. Op. Cit., p.30.

*unitario funcional cuya estructura y continuidad refleja todo el conjunto de derechos y obligaciones.*

*El fundo para Bolla no es solo el objeto, es un bien definido por su - función, por tal razón las partes contratantes tienen la obligación de conducirlo según las buenas normas técnicas y de progreso, de donde nacen las limitaciones a los derechos clásicos de las personas, pues debe garantizarse la integridad del **fundus instructus**, en tanto constituye la base de la empresa agraria en torno a la cual giran los demás factores de la producción<sup>198</sup>.*

Bolla concedió importancia a las fuentes para justificar su tesis autonomista, llegando a otorgar solo a la costumbre la forma de mantener el ambiente histórico propio de lo agrario<sup>199</sup>. Sostenía que lo particular de la actividad agraria, su tecnicismo, el fundo como objeto y centro de esta actividad, así como las instituciones particulares también que se derivan, hacen del derecho agrario una disciplina con suficiente autonomía, separada del cuerpo orgánico del derecho civil. Conviene a los efectos de la investigación, el criterio de Bolla de 1933 sobre el instituto de la propiedad, citado por Zeledón Zeledón:

*...desde el punto de vista de la transformación de la propiedad- la disciplina de la actividad agrícola se diferencia de la del derecho común, pues se basa en la unidad económica del fundo como factor esencial sobre el cual se modelan todas las relaciones, porque la hacienda de la economía agraria moderna se une al **fundus instructus** de los romanos, alrededor del fundo, y al conjunto de bienes organizados para el ejercicio de la actividad agrícola, donde confluyen todas las relaciones, tanto técnicas como jurídicas, pues "la sistemática del derecho agrario debe apoyarse sobre esta realidad económica e histórica y el **ius proprium** de la agricultura debe ser el reglamento jurídico del **rus** y del **fundus** (el suelo y la hacienda agraria) como institutos específicos que ocupan un*

---

<sup>198</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., pp. 7-8.

<sup>199</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., p. 7.

*puesto preeminente en la producción agrícola*<sup>200</sup>. (resaltados y entrecorillados vienen del original).

Bolla organiza la disciplina como un todo orgánico y sistemático donde hay confluencia y coordinación de normas del derecho privado y del derecho público, así como de los institutos del derecho agrario regulados por estas normas. Un resumen de los criterios de Bolla, se pueden enumerar de la siguiente forma: 1) respecto de las fuentes, el tecnicismo de la materia agraria determina la importancia de la costumbre de forma preeminente a la analogía en las normas del derecho común; 2) el criterio técnico también es definitoria de los contratos agrarios, cuya autonomía y por tanto su tutela, nace del fenómeno productivo y no de la ley; 3) el fundo es un bien definido por su función y quien lo trabaja está en la obligación de seguir las normas técnicas para hacerlo productivo y cumplir con esa función que tiene, de allí que el poseedor tanto en esa cualidad como el propietario están limitados en sus derechos clásicos, teniendo que velar por la unidad del fundo y por su función; 4) dado el sentido teleológico de las normas referidas a la agricultura y especialmente a la producción, el *ius propium* fomenta en Bolla la búsqueda permanente de normas que conformen un todo orgánico y metodológico sobre el cual fundar y justificar la tesis autonomista.

Los lineamientos generales de Bolla y sus seguidores (Brugi, Luzzatto, Bottini, Zanobini, Parella, entre otros) refuerzan permanentemente la idea del tecnicismo de las actividades agrícolas, de las particularidades de la agricultura y de los agricultores, así como del interés general de la actividad, con la finalidad de sustentar la tesis de la autonomía del derecho agrario y con la finalidad de proponer un marco normativo separado del derecho civil por ser este insuficiente y no estar adaptado las particulares condiciones de la agricultura y de todas sus derivaciones. El criterio económico, señalan, requiere de un especial tratamiento jurídico que de respuestas adecuadas a la actividad de la agricultura y al particular modo de vida de los agricultores por razón del ambiente y las condiciones en las cuales se desarrolla. Los señalamientos de los promotores de la tesis autonomista del derecho agrario con Bolla a la cabeza pueden, en definitiva, englobarse en dos grandes lineamientos generales. Por una parte, la presencia de factores económicos, sociales y políticos vinculados a la agricultura y su desarrollo, que le dan a la materia un determinado y

---

<sup>200</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Op. Cit., pp. 182-183.

particular tecnicismo; y por la otra, la singularidad de las normas agrarias, tanto públicas como privadas, a partir de la cual se justifica su autonomía.

Es importante destacar, entonces, a los efectos de la investigación sobre la dogmática de la propiedad agraria, que en el nacimiento de la disciplina agraria como estudio científico, Bolla y sus partidarios consideraron que la tierra agrícola y consecuentemente el fundo, están definidos intrínsecamente por una función que es obviamente la productiva y que para que esa función pueda ser cumplida, el productor, sea poseedor o propietario, está compelido a hacerla producir eficientemente. Este hecho en sí mismo, es una justificación fundamental de las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de propiedad sobre las tierras agrícolas. Posteriormente se analiza como este criterio definió de forma trascendente a la derecho de propiedad agraria en el país y en muchas de las legislaciones especiales agrarias de América Latina.

#### **b. Período Clásico del Derecho Agrario. Escuela de la especialidad del derecho agrario de Ageo Arcangeli**

Arcangeli junto a otros civilistas de la época confrontó la tesis autonómica alegando que el derecho agrario, más bien, era una rama especial del derecho privado, cuyo desarrollo y estudio perfectamente entran en los marcos legislativos del Código Civil o de Comercio, que regulan ambas actividades y situaciones propias del cuerpo orgánico y de la estructura del *corpus civile* de la rama privada del derecho. Arcangeli reconoce que lo agrario es un complejo de reglas que regulan a los sujetos, los bienes y las relaciones jurídicas que tocan a la agricultura, a partir de normas de derecho público o de derecho privado, pero siendo la agricultura una actividad económica privada, en sentido estricto, sus relaciones jurídicas entran en el campo del derecho privado. Este tratadista reconoce la especialidad de la rama agraria del derecho, pero cuestiona la pregonada autonomía de la disciplina, entre otras razones alegando que no basta con regular una determinada actividad de la vida social por importante que sea, por ejemplo, la agricultura, sino que una rama autónoma tendría que identificar principios generales propios, que le confieran singularidad, unidad y diferenciación respecto de las demás disciplinas jurídicas. Fue riguroso en sus planteamientos en contra de la tesis autonomista de Giangastone Bolla, según apunta Zeledón Zeledón:

*La tesis de un derecho agrario con posibilidades de bastarse así mismo, dentro de su propio sistema, naturalmente tuvo como contrincantes a los*

*civilistas de la época. Particularmente a Ageo Arcangeli, quien combatió enérgicamente cualquier tipo de autonomía de la disciplina, apoyado en la idea de que había que sostener la unidad del derecho privado y evitarle a este movimiento natural el surgimiento de cualquier tipo de obstáculos. Fue él, quien con mayor claridad conceptual, y sobre todo ardor, llegó a formular el obstáculo más infranqueable a cualquier tipo de autonomía, lucha que se fundó, también, en la incapacidad de los autonomistas para demostrar la existencia de principios generales en el derecho agrario: Esto debido a que del conjunto de participantes en la discusión, ninguno ha indicado un solo principio general, que permita evidenciar la procurada autonomía doctrinal del derecho agrario<sup>201</sup>.*

Sobre el método y las fuentes, hay críticas similares para desvalorizar la tesis autonómica, señalando que el método le es común a cualquier otra rama del derecho y con relación a las fuentes, no tiene el derecho agrario una norma que establezca la jerarquía de estas, por lo que hay que recurrir a los principios generales del derecho. En consecuencia, Arcangeli, profundamente formalista, cuestiona la inexistencia de un cuerpo orgánico y sistemático, sin que la tesis de Bolla ni ninguno de sus postulantes haya podido mostrar o indicar algún principio propio, adecuadamente apto, como para justificar la pretendida autonomía doctrinaria del derecho agrario.

### **c. Período moderno del derecho agrario. La doctrina de la “agrariedad” de Antonio Carrozza**

La discusión entre los clásicos de la escuela autonómica y los de la especialidad se prolonga a lo largo de cuatro décadas sin que al final se haya podido lograr una unidad de criterio. Ya por el año de 1962 se agota el debate doctrinario sin un acuerdo, aunque hay cierta literatura que se inclina a concluir que la escuela especialista se impuso dada la incapacidad de los autonomistas de demostrar un cuerpo coherente y sistemático, ni tampoco principios propios de aplicación general, que pudieran ser aceptados por la rigurosidad formalista de los civilistas en la unidad del derecho privado. Uno de los discípulos de Bolla, Antonio Carrozza, replantea la metodología del estudio del derecho agrario

---

<sup>201</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., p. 7

para darle una mayor proyección científica al impulsar una teoría general, partiendo de los institutos en lugar de buscar los principios generales, esbozándolo de la siguiente manera:

*Esta orientación implica estudiar una a una todas las figuras que puedan tener ese carácter. Su estudio permitirá ubicar el fundamento mismo de la disciplina y, sobre todo, encontrar, a través suyo, una serie de principios, no como los buscados hasta ahora —generales, universales para cualquier época y circunstancia—, sino otros, más específicos, pero mucho más profundos, sobre cuya base se habrá de estructurar todo el sistema. La idea es determinar, en cada uno de ellos, un rasgo susceptible de reflejar un orden de importancia, y, en especial, aquello que todos comparten y les ubica dentro del sistema, permitiendo, por eso mismo, excluir a los que son extraños al derecho agrario<sup>202</sup>.*

La ruptura de Carrozza con los postulados de la doctrina clásica se ubica en 1962, sugiriendo dejar de lado la búsqueda de los principios generales del derecho agrario para concentrarse en una indagación de principios menos generales, pero más profundos, y estudiar el derecho agrario por institutos. En 1972, un año después de la muerte de Bolla, ya para entonces reconocido como el padre del derecho agrario, se concreta el nacimiento de la Escuela Moderna del derecho agrario con la formulación que hace Carrozza de la teoría de la *agrariidad*. Con esta tesis Carrozza concibe una noción extrajurídica del hecho agrario que consiste, citando Zeledón Zeledón, en lo siguiente:

*...en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas o de los recursos naturales, el cual se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo, sea como tales o bien previa una o múltiples transformaciones<sup>203</sup>.*

La tesis de la agrariidad se centra en las particularidades de la agricultura como actividad que funda sus bases en la utilización de los recursos naturales, en el conocimiento y manejo de los ciclos

---

<sup>202</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. cit., p. 9.

<sup>203</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Centro Editorial Universidad Cooperativa de Colombia. Medellín, Colombia. 2005, p. 193.

biológicos asociados y en los productos derivados que son esenciales para servir a la alimentación. Esta tesis reivindica el planteamiento del tecnicismo propio de la actividad agrícola y al hacerlo reconoce a su maestro Bolla, desarrollando los esbozos para la construcción de una teoría general para el derecho agrario, que sin denostar los planteamientos de los propulsores de la especialidad como lo fue A. Arcangeli, unifica en un derecho propio y científico el fenómeno extrajurídico de la agricultura. A pesar de que Carrozza con su idea de centrar el abordaje científico de la disciplina en los institutos jurídicos particulares del derecho agrario y de su proposición de la agrariedad, pretende reforzar la tesis autonomista, él mismo considera que la discusión entre autonomistas y especialistas termina, según sus propias palabras citadas por Brebbia y Malanos, *sin vencedores ni vencidos*. La discusión más bien ha servido para enriquecer los planteamientos en torno a las posibilidades científicas de la disciplina jurídica agraria y que en la actualidad no tiene sentido tal discusión salvo por razones académicas, toda vez que las normas que regulan la agricultura están presentes en todos los países<sup>204</sup>. Para el derecho agrario, sin embargo, importa la conformación de una teoría propia, que defina claramente su objeto, su método y sus principios, para poder ser considerada como ciencia jurídica y más aún, como una disciplina autónoma. De allí el valor de las propuestas de Carrozza para la construcción de ese tan anhelado *ius proprium* que los llamados agraristas puros pretenden para el derecho agrario.

#### **d. Tendencias del Derecho Agrario Postmoderno: derechos humanos, ambiente y alimentación<sup>205</sup>**

A partir de 1972 se consolida el estudio del derecho agrario teniendo como centro a los institutos particulares sobre los que se sustenta la disciplina y con fundamento en la tesis de la agrariedad propuesta por Carrozza. El debate doctrinario entre los defensores de la autonomía y los que consideran al derecho agrario como una rama especial del derecho civil, ante la imposibilidad de un acuerdo, crea dos corrientes de agraristas. Los agraristas civilistas y los agraristas propiamente tales, los cuales abren espacio en la disciplina para la asimilación de las tendencias mundiales de la agricultura, principalmente, entre otras, lo relacionado con el ambiente y la sustentabilidad de los

---

<sup>204</sup> Brebbia y Malanos. Op. Cit., pp.33-34.

<sup>205</sup> El término postmoderno se utiliza solo con fines ilustrativos, para definir el período de desarrollo doctrinario del derecho agrario a partir de 1972, y posterior al período llamado moderno por la literatura, que impulsó Carrozza con su tesis de la agrariedad. El “postmodernismo” del derecho agrario como ciencia sería entonces toda elaboración doctrinaria desde 1972 al presente.

sistemas productivos, los derechos humanos y la alimentación. El carácter variado de la actividad agraria le impone su característica multifuncionalidad, y esto abre espacios a distintas perspectivas para el derecho agrario, tal como lo plantea Duque Corredor:

*La multifuncionalidad de la actividad agraria es una manifestación de su carácter plural. En efecto, esta actividad es fundamentalmente una acción humana que se ejerce sobre la naturaleza o sobre bienes originarios, donde la impronta humana es decisiva. La persona es quien aporta su trabajo personal, dirige la explotación, contrata los bienes y los instrumentos necesarios para producir y ejecutar las actividades complementarias, y es quien decide la actividad a realizar. A estos fines, entra en relación con otras personas y con el Estado, que orienta y complementa sus esfuerzos, suple sus deficiencias, controla el uso de los bienes productivos y planifica el desarrollo de las actividades económicas y sociales a nivel rural<sup>206</sup>.*

Las múltiples posibilidades de la agricultura, señala el autor más adelante, junto a la extraordinaria creatividad humana, permite diversificar las actividades productivas, conforme a las experiencias, costumbres y necesidades del ser humano, combinando la producción primaria de cultivo y cría con la conservación del ambiente y con la destinación del uso de la tierra a otras actividades vinculadas, como la forestal o el agroturismo, dentro de las distintas formas empresariales que el productor escoja según su libre iniciativa (asociativas, familiares, cooperativas, colectivas) para consolidar lo producido y llegar al mercado; y termina expresando que la multifuncionalidad de las actividades agrarias tiene su causa eficiente en la dignidad que se deriva de los derechos por demás irrenunciables de libertad y libre iniciativa que se le reconoce a la persona humana<sup>207</sup>.

Por otra parte, la vinculación con los derechos humanos precisamente es parte del sustento que hace del derecho agrario una disciplina ampliamente humanista. El derecho agrario es reconocido como una disciplina en constante evolución o que requiere estar en permanente cambio y ajuste a las nuevas realidades del mundo rural y a las particularidades de la agricultura, de tal forma que la

---

<sup>206</sup> Duque Corredor, Román J. *Aportes históricos y perspectivas del derecho agrario en América*. Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad. ULA, Mérida. N°34, 2008, p.19.

<sup>207</sup> Duque Corredor, Román J. Op. Cit., p. 19.

doctrina de la ciencia agraria contemporánea, especialmente a partir de 1987, como apunta Zeledón Zeledón, logra vincularse primeramente con los derechos humanos, y con esto, encuentra una explicación axiológica a sus fundamentos. El derecho agrario tanto como los derechos humanos contienen elementos comunes para un desarrollo científico que les permiten a ambos justificar su existencia, su razón de ser. Más adelante, continúa el citado autor, para evidenciar las razones por las cuales, en este caso, los derechos humanos coinciden con el agrario en un cuerpo normativo que deja de ser simplemente programático para pasar a ser referencia fundamental de libertades económicas y sociales efectivas, que sirven como base a una sociedad asentada en el respeto a la dignidad humana y a la justicia social<sup>208</sup>. En otra parte de la misma obra, el autor vuelve con énfasis para resaltar esta relación:

*La vinculación con los derechos humanos permitió encontrar un origen del derecho agrario en los derechos económicos y sociales de libertad. Consecuentemente el fundamento del derecho agrario debería ser económico y social. Nunca uno solo. Consecuentemente la disciplina iba a encontrarse fundada en dos grandes pilares: uno de carácter económico y otro de carácter social.*

*Esto fue de gran trascendencia para la disciplina porque también los institutos iban a tener una explicación en los derechos humanos e iban a estar dotados de una doble función. Así la empresa, el contrato, la propiedad agraria tendrían una función económica y social<sup>209</sup>.*

El carácter intensamente humanista y profundamente social del derecho agrario ha sido también destacado por Giménez Landínez, incluso como elemento resaltante de la especificidad de lo agrario. Las normas jurídicas referidas al hecho agrícola, a la actividad misma de cultivo y cría, son propias del “derecho de la agricultura” o derecho agrícola, señala el autor. Sin desmerecer este campo también pródigo sobre todo de regulaciones, continúa el referido tratadista, el derecho agrario tiene un ámbito distinto y más amplio, que además de considerar los problemas de la producción, la productividad y rentabilidad de la tierra, toma en cuenta otra serie de problemas que concurren

---

<sup>208</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Op. Cit., p. 252.

<sup>209</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Op. Cit., p. 424.

asociados, de carácter estructural, vinculados al desarrollo mismo y que el autor especifica de la siguiente manera:

*Son las relaciones del hombre con la tierra, los problemas de apropiación y de acaparamiento, la excesiva concentración, la posesión o tenencia ociosa de la tierra, su utilización como instrumento de renta, su instrumentación como aparato de dominación y servidumbre; el monopolio de los demás medios necesarios para la producción agrícola o el control de los mercados y los precios, tanto de los insumos como de los productos y los servicios, que esclavizan al productor dentro de complejas estructuras a la que es ajeno; el éxodo, la marginación y por supuesto la poca productividad y la baja capacidad de consumo que viene a resultar de aquellas viciadas estructuras<sup>210</sup>.*

Considerando que el derecho agrario ha tenido una vinculación esencial con el *ius humanismo*, y por tanto con los derechos humanos, se puede entender, entonces, que su desarrollo esté fuertemente ligado a la evolución en esta materia, a la aparición de los derechos económicos, sociales y culturales de la segunda generación y a los ambientales, correspondientes a la tercera generación de los derechos humanos. Así va ligado su desarrollo reciente y contemporáneo, abriendo dimensiones que amplían el objeto mismo de la disciplina para justificar su carácter científico. Ya no se sostiene el objeto del derecho agrario en un hecho extrajurídico como el de la agrariedad o la agricultura misma, sino que el derecho agrario como conjunto de normas estaría compuesto también por hechos y por valores y dentro de estos debía buscarse el objeto en los derechos humanos económicos y sociales, tal como señala Zeledón Zeledón, reforzando para ello su argumento en la siguiente cita:

*El aporte a la teoría general fue tan grande como para permitir encontrar una respuesta al viejo tema de los principios generales. Y más tarde también justificar el enriquecimiento de las fuentes de la disciplina. Y quizás lo más importante, entre el tema de las fuentes y los principios generales, facultó a promover una interpretación jurídica más lógica y*

---

<sup>210</sup> Giménez Landínez, Víctor. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Marco conceptual e implicaciones jurídicas*. Estudio Legislativo N° 18. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Roma. 1979, pp.61-62.

*coherente. Porque ahora alas normas del derecho agrario debían interpretarse en función e la realidad donde debían aplicarse y con una visión axiológica en los derechos humanos de la segunda generación.*

*Por esta razón cuando irrumpen en el mundo jurídico, y sobre todo en la conciencia internacional, los derechos humanos de la tercera generación resulta aún más comprensible a los agraristas prever el impacto de éstos en la materia. En vez de considerar destruido el contenido de la materia se encontró una gran apertura cuando se identificaron las nuevas dimensiones de derecho agrario jalonadas por los principios de solidaridad, sobre todo en los temas afines a lo agrario como son los derechos humanos al ambiente, al desarrollo y a la paz<sup>211</sup>.*

Duque Corredor refuerza estas ideas señalando que la seguridad alimentaria, la protección ambiental y los recursos naturales, son argumentos que extienden novedosamente el objeto del derecho agrario y refuerzan su núcleo esencial que desde 1972 se venía desarrollando alrededor de la tesis de la agrariedad de Carrozza. De la misma forma resalta cómo la propiedad fundiaria deja de ser el centro del derecho agrario para abrir espacios a otros temas o dimensiones, entre estas, por ejemplo, la seguridad alimentaria<sup>212</sup>. La dimensión agroalimentaria del derecho agrario toma fuerza como campo y como materia en el siglo presente, al punto de tener efectos de carácter jurídico en el ejercicio tutelar de los tribunales agrarios, tal como lo señala el ya citado Duque Corredor:

*En esta nueva dimensión el derecho agrario moderno protege la agricultura, sus productos y al empresario agrario, para garantizar una producción suficiente y sana de alimentos para la población consumidora, ampliando sus confines desde la propiedad y empresa agrarias hasta las diferentes etapas de lo que se ha llamado el proceso o procesos*

---

<sup>211</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Op. Cit., p. 425.

<sup>212</sup> Duque Corredor, Román J. *La dimensión agroalimentaria del derecho agrario venezolano: su influencia en la competencia de los tribunales agrarios*. Revista de Derecho, N° 12. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2004, pp. 13-14.

*agroalimentarios. O cadena o cadenas agroalimentarias, por cuya continuidad productiva, inclusive, ha de velar la jurisdicción agraria*<sup>213</sup>.

La propiedad agraria, ciertamente, deja ser el centro del estudio de la disciplina, pero no desaparece del análisis, sino que evoluciona hacia la doble función económica y social en el marco de la vinculación que ahora modernamente tiene el contenido de la materia agraria con los derechos humanos. Así lo declara Zeledón Zeledón:

*Por esta razón la propiedad agraria evolucionó hacia la función económica y social. La enriquecía porque ahora tendría una explicación jurídica clara. La económica representa una función subjetiva, del empresario agrario, consistente en la obligación de cumplir con el fin de productivo de los bienes a su disposición, ejercidos empresarialmente, cultivando y mejorando el fundo. La función social representa la objetiva, corresponde al Estado, y se vincula con la obligación de dotar a los empresarios agrícolas y también a los campesinos, con suficiente tierra, cuando carezcan de ella, para la creación de empresas agrarias*<sup>214</sup>.

La vinculación del derecho agrario con los derechos humanos, económicos y sociales, y más recientemente, ambientales fue, en efecto, de gran trascendencia en el fortalecimiento de la teoría general de la disciplina y para los institutos, que ahora pasan a estar dotados de la doble función económica y social que les sirve de fundamento. Desde la óptica doctrinaria, la referida vinculación, a criterio de Zeledón Zeledón, permitió al derecho agrario nutrirse de una axiología, sustentarlo de principios y así dar respuesta al viejo dilema sobre este tema, enriquecer sus fuentes y terminar de cerrar una teoría general que justificara plenamente el carácter científico de la materia. El derecho agrario ya no solo es un conjunto de normas para regular las reformas agrarias, la producción, los contratos o la empresa agraria, que tenía por objeto un hecho extrajurídico representado en la agricultura o en la propia agrariedad, sino que ahora este conjunto normativo pasa a estar conformado también por hechos y por valores. A partir de la relación con los derechos humanos, entonces, se han

---

<sup>213</sup> Duque Corredor, Román J. Op. Cit., p. 20.

<sup>214</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Sistemática del Derecho Agrario. Op. Cit., p. 424.

identificado las nuevas dimensiones del derecho agrario como el ambiente, el desarrollo, el mercado, la globalización e incluso la paz, en el marco de la solidaridad y la justicia social internacional<sup>215</sup>.

Sobre las consideraciones anteriores Zeledón Zeledón plantea que sobre el derecho agrario contemporáneo permean los asuntos ambientales y de la agroalimentación, como materias transversales a la disciplina, sin que esto signifique que pierda su esencia, sino para ampliar su objeto a lo que él mismo denomina derecho agrario triple A o derecho agrario AAA, es decir, referido a la agricultura, al ambiente y a la alimentación; pero advierte, sin embargo, que sería un error pensar que el derecho agrario AAA, agota el complejo marco de la disciplina o que la aísla como fenómeno terminado, ya que lo importante es desarrollar lo agroambiental y agroalimentario como partes integrantes y no totalizadoras de una etapa en transición hacia otras más avanzadas de la disciplina, al abrir el enorme abanico de posibilidades que ofrece el mundo moderno. La preocupación central del derecho agrario será siempre el ser humano y sus actividades agrarias, las relaciones de aquel con estas, que impulse la elaboración científica con una rigurosa explicación axiológica, derivada del vínculo del derecho agrario con los derechos humanos, sin perder de vista la visión clásica, histórica que le dio origen a la disciplina como lo es el vincular lo agrario a la tierra, al fundo, a la producción agraria, la empresa agraria o los contratos agrarios<sup>216</sup>.

Según los planteamientos formulados en el XV Congreso Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU) (Poznan, Polonia; 2018) el Derecho Agrario tiene el desafío de abrirse a corrientes más universales, ya que una vez superadas las políticas agrícolas de los Estados, debe propender hacia su internacionalización, dejando atrás el enfoque en las actividades de la tierra, que lo aíslan y dirigiéndose hacia derroteros más complejos que le permitan atender las modernas relaciones entre agricultura, recursos naturales y mercado<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., p. 425,

<sup>216</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*. Estudios Agrarios. N° 40. Procuraduría Agraria. México, 2009, pp. 23-25. Disponible en: [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_40/AN%C3%81LISIS/Ricardo%20Zeled%C3%B3n%20Zeled%C3%B3n.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_40/AN%C3%81LISIS/Ricardo%20Zeled%C3%B3n%20Zeled%C3%B3n.pdf)

<sup>217</sup> Budzinowski, Roman. *Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations)*. En: Budzinowski, Roman (ed.). XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality. World Union of Agricultural Law. Poznan, Polonia. 2018, pp. 15-25. También: Brebbia, Fernando P. y Malanos, Nancy L. Op. Cit., pp. 76-77.

Luego de la breve revisión sobre la génesis científica del Derecho Agrario, su evolución y retos en el mundo contemporáneo y de cómo la propiedad agraria tiene su conformación doctrinaria en el marco de esta disciplina, pasamos a examinar cómo se define la ciencia agraria, su objeto y cuales son sus principios.

#### **e. Sobre la noción del Derecho Agrario. Algunas Definiciones**

Las distintas visiones del derecho agrario, tanto como las propuestas derivadas de su evolución doctrinaria, han producido una larga lista de elaboraciones conceptuales en relación con su alcance y extensión, y por tanto, de su definición, la cual varía según el énfasis que se haga de las distintas relaciones que nacen de la tierra como factor productivo, de la agricultura como actividad central de la agrariedad y de los sujetos, quienes como productores, llevan adelante la empresa de la explotación económica de la tierra para la producción de bienes primarios, cuya finalidad es la alimentación.

Brebbia y Malanos, hacen un arqueo de las distintas definiciones y citan a Arcangeli, quien como se dijo precedentemente fue el crítico principal de la autonomía del derecho agrario, para delimitarlo como un conjunto de normas de derecho privado o público, que regulan los sujetos, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura. Por otro lado, estos autores refieren a Romagnoli, quien define la disciplina también como un sistema de normas que regulan derechos y relaciones concernientes a la agricultura. En ese mismo sentido entraría la definición de Mugaburu, quien habla del derecho agrario como el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que emergen de toda explotación agrícola, para garantizar intereses individuales o colectivos, lo cual denota un sentido utilitario en la definición, al tocar los provechos que se tendrían como finalidad. En su recuento, continúan con la definición dada por Maroi, la cual hace énfasis en la actividad, esto es, en la empresa agraria y la de Bassanelli, quien privilegia en su texto definitorio al sujeto, vale decir al empresario agrícola. Ahora bien, quizás uno de los elementos característicamente distintivo de la disciplina sea el estudio y regulación de la tenencia de la tierra, cuyo tratamiento ha sido cercano al desarrollo doctrinario de la disciplina en Hispanoamérica. Así, en el balance de los autores que han elaborado conceptos de derecho agrario, contemplan a Ballarín Marcial, quien lo define como el sistema de normas de derecho privado y de derecho público, para regular al empresario, su actividad, el uso y la tenencia de la tierra, las unidades de producción y la producción misma, según los

principios particulares de esta rama del derecho<sup>218</sup>. Esta última definición alcanza los elementos objetivos y extrajurídicos de lo agrario, como la producción agrícola, el sujeto que la lleva adelante, la actividad de gestión que es la empresa agraria, pero introduce elementos problemáticos que le son propios, como las relaciones que se pueden establecer entre los sujetos productores, entre estos y la actividad agrícola, la estructura posesoria y de tenencia, dentro del sistema de normas jurídicas que regulan el fenómeno agrario. Es posible ahondar en una definición aún más amplia, que incluya todos los elementos anteriores, pero que además incorpore el elemento ambiental, propio de una de las corrientes de la disciplina en la actualidad, que la ve como un derecho de los recursos naturales renovables, como es la elaborada por Casanova:

*Frente a esta orientación de sus normas, podemos decir de él (el derecho agrario) que intenta ordenar las relaciones jurídicas que se originan en la tenencia y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, concebidos como unidad en la figura de la propiedad territorial (del Estado o de los particulares, individual o colectiva), con miras a establecer una convivencia humana que sea al mismo tiempo convivencia con la naturaleza<sup>219</sup>.*

Brebbia y Malanos, esta vez apoyados en Carrozza, señalan que de la variedad de definiciones se puede permitir hacer una clasificación enumerada de las categorías utilizadas en la elaboración de estas. Estas categorías son, a saber: i) la noción de agricultura, ii) la propiedad, iii) la empresa, iv) la actividad, v) los bienes, vi) el sujeto, y una categoría para agrupar lo que no se ajusta a ninguna de las anteriores que son vii) las definiciones mixtas y atípicas<sup>220</sup>. Para los fines de la investigación, se resalta que la propiedad, como es de esperarse, forma parte de las categorías típicas que se utilizan para darle contenido a las definiciones de derecho agrario, ya que esta institución es el eje central de la problemática histórica del derecho agrario y aunque ha perdido fuerza como vértice de la disciplina, tal como vimos en el aparte anterior, no ha desaparecido del análisis sino que en las corrientes contemporáneas de la disciplina ha evolucionado para adherirse y ajustarse a los nuevos

---

<sup>218</sup> Brebbia y Malanos. Op. Cit., p. 52.

<sup>219</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 30.

<sup>220</sup> Brebbia y Malanos. Op. Cit., p. 53.

planteamientos de la corriente agrarista como son los referidos al ambiente y desarrollo sustentable, a la alimentación y a los derechos humanos, entre otros.

Por su parte, Duque Corredor apunta la importancia de la precisión terminológica para denominar a la ciencia agraria, puesto que no siempre a la disciplina se le denominó derecho agrario. En efecto, señala el autor, son variados los términos utilizados para designarla, entre otros destacan el de derecho agrícola y otros como derecho rural o legislación agraria. El término agrícola para denominar la disciplina, convergen la mayoría de los autores, no es la designación precisa, puesto que limita el alcance del fenómeno agrario solamente a la actividad agrícola. Tal como señala el autor, el derecho agrícola no cubre todo lo agrario y deja por fuera el mercadeo, el crédito, los recursos naturales renovables y desde el punto de vista social el derecho agrícola deja a un lado los problemas relativos a la propiedad y tenencia de la tierra, su redistribución, a la empresa agraria, entre otros<sup>221</sup>. Giménez Landínez, quien fuera un fundado promotor del carácter social del derecho agrario, señalaba el origen de la disciplina en Hispanoamérica y en el país orientado a la solución de los problemas del medio rural que tienen su asiento en la estructura latifundista y los derechos del trabajador de la tierra y su familia, característicos de la realidad socio-jurídica de nuestro campo. En este sentido y haciendo referencia al fundador de la disciplina, la pensaba de la forma siguiente:

*Porque creemos, como desde hace muchos años lo sostengo en mi cátedra, glosando a Bolla, el Derecho Agrario es aquel que tiene por objeto «establecer sobre bases de justicia social las relaciones hombre-tierra-comunidad», en donde el sujeto es el hombre, el objeto es la tierra y la condición o límite es la función social que sobre esta se cumpla. En términos de desarrollo, esto representa la idea de que el desarrollo agrícola debe realizarse en base a una estructura social justa<sup>222</sup>.*

A su vez, Hernández Ocanto recuerda que las normas para regular la agricultura y sus problemas siempre han existido, toda vez que el cultivo de la tierra ha sido ocupación principal de los pueblos a lo largo de la historia. La legislación de la materia agraria, sin embargo, ha estado dispersa en distintos cuerpos normativos del derecho civil o incluso en otras ramas del Derecho, y se unifica

---

<sup>221</sup> Duque Corredor, Román J. *Derecho Agrario. Instituciones*. Tomo I. Op. Cit., pp. 31-32.

<sup>222</sup> Giménez Landínez, Víctor. *Contribución del Derecho Agrario venezolano...* Op. Cit., pp. 4-5

a propósito del nacimiento científico de la disciplina pero en particular en atención a la finalidad prevista por sus precursores que impulsaban la realización de fines superiores a los meramente individuales, como es la tutela de los económicamente más vulnerables y de la agricultura como actividad, de tal manera que aun reconociendo la iniciativa privada del empresario productor, no se traduzca ésta en comportamiento inicuo. La doctrina agrarista *stricto sensu* predomina en el ambiente académico del país y delinea al derecho agrario como instrumento de los programas reformistas, de tal forma que el contenido del Derecho Agrario para el autor está conformado por un conjunto de normas que configuran un determinado sistema de desarrollo agrícola, que se expresa a través de una política agraria coactiva mediante normas jurídicas<sup>223</sup>.

La conceptualización del derecho agrario y su precisión terminológica es una condición necesaria para precisar a su vez, como campo de estudio particular, aunque en permanente cambio, el objeto de su estudio y sus principios, asunto que se revisa en el aparte que sigue.

#### **f. Objeto del Derecho Agrario: amplitud de contenido y el problema de su definición**

Las definiciones de derecho agrario importan porque permiten perfilar su objeto de estudio, su método de análisis y le dan forma y contenido a sus principios. En el derecho agrario aparece la complejidad de la definición de su objeto, por ser una disciplina que está en permanente construcción, variando en distintas épocas y en distintos órdenes normativos. Muchos especialistas señalan, entre ellos Zeledón Zeledón, las dificultades de delimitar el objeto del derecho agrario, dada la permanente evolución de la disciplina y su movilidad. Es una tarea difícil, explicándolo sobre razonados argumentos:

*Esta labor del jurista tiene serios límites, pues bien se sabe como históricamente el derecho agrario es un derecho **in fiere**, en rápida y profunda transformación cuyos rasgos de unidad, organicidad y completos varían en diferentes épocas y en distintos ordenamientos jurídicos. Las vicisitudes propias donde se mueve el proceso productivo agrario, sus complejas relaciones económicas y sociales, como están en permanente movimiento, incluso regularizándose y desregularizándose,*

---

<sup>223</sup> Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Fundamento jurídicos esenciales...* Op. Cit., pp. 26-50

*por ello el agrario es una suerte de derecho con fronteras móviles, en permanente evolución o cambio*<sup>224</sup>.

El esfuerzo por demarcar tal objeto es, sin embargo, ineludible, toda vez que precisándolo se conoce el alcance de la disciplina, lo cual a su vez es un requisito esencial de una adecuada sistematización científica del *ius propium* de aquella. En este sentido resaltamos la advertencia del autor citado:

*Desde el punto de vista metodológico la identificación del objeto del derecho agrario es condición **sine qua non** para iniciar cualquier planteamiento de teoría general, científico o de sistemática, por ello su adecuada identificación permite la científicidad de la materia. En consecuencia históricamente cualquier planteamiento verificado antes de la determinación del objeto del derecho agrario es precientífico y, desde luego teóricamente cualquier planteamiento verificado sin la determinación del objeto es acientífico.*

*Para encontrar ese objeto se debe recurrir al derecho en general, a las normas, a los hechos o a los valores, donde se conceptúe o defina el derecho agrario, la agricultura o la actividad, para estructurar el sistema con rasgos de unidad, organicidad y completos*<sup>225</sup>. (las negrillas vienen del original)

Giménez Landinez por su parte, también reseña que una disciplina jurídica solo puede tener un carácter de ciencia si es capaz de precisar su campo específico de acción. Con esto el autor se refiere al objeto de estudio del Derecho Agrario, al que cuida de diferenciar del Derecho Agrícola, señalando que este último está muy vinculado a la escuela jurídica europea que pone énfasis en la agricultura como fenómeno productivo y a sus necesidades como son el cultivo adecuado del suelo, su mejoramiento para obtener la mayor producción posible, su conservación, sus aspectos económicos, y que asentada sobre el fundo, la hacienda o la empresa, va tomando elementos agrarios en la medida que evoluciona hacia la tesis de la agrariedad, centrada en los aspectos técnicos de la

---

<sup>224</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., p. 201.

<sup>225</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., pp. 200-201.

agricultura y sus ciclos biológicos; sin embargo, el Derecho Agrario, señala el autor, tiene por campo de acción los aspectos estructurales del desarrollo agrícola y sus complicaciones, presentando un marcado carácter social, que se orienta a la búsqueda del bienestar rural, especialmente del sujeto productor en relación con otros sujetos y con el factor tierra, y así lo expresa:

*Es el problema de la desigualdad en la distribución de los bienes y los ingresos de la producción agrícola; de lo que alguien ha llamado la diferencia entre los haberes, los saberes y los poderes en el mundo rural; o sea del haber, del saber y del poder entre los hombres que concurren a la relación hombre-tierra y las tremendas diferencias en la distribución de los beneficios que se generan en el proceso productivo de la tierra<sup>226</sup>.*

La especificidad de lo agrario en el derecho, en relación con lo agrícola, se lo imprime el estudio especialmente social de la agricultura y sus relaciones, tal como lo reafirma el citado autor, más adelante en su obra:

*Si las normas o regulaciones jurídicas se refieren al hecho «agrícola» como tal, estaríamos en presencia del «derecho de la agricultura», del «Derecho Agrícola» que constituye y constituirá ciertamente un interesantísimo y cada día más novedoso y nutrido ordenamiento legal. Pero cuando la norma penetre más a fondo en los problemas de tipo social que el hecho agrícola presenta, cuando vaya más profundo, hasta las raíces humanas de aquella actividad y determine los derechos que los hombres que la realizan tienen o pueden tener en relación a la tierra o a los ingresos que de ella se deriven; y trata de establecer principios, crear instituciones y dictar regulamientos (sic) para que estas relaciones se afirmen y mantengan sobre bases de justicia social; entonces sí estaremos en un campo diferente, en un terreno propio y específico: el del Derecho Agrario<sup>227</sup>.*

---

<sup>226</sup> Giménez Landínez, Víctor. Op. Cit., p.10-11

<sup>227</sup> Giménez Landínez, Víctor. Op. Cit., p. 13.

En otra de sus obras, el autor ratifica el contenido específico del derecho agrario, asentado en la materia social del problema agrario, en el tema de la tierra y en el de la utilización de los recursos naturales, aspecto este último que ya se había señalado como una de las tendencias contemporáneas o postmodernas de la disciplina. Así lo enuncia:

*De hecho, si lo específico agrario, si la especificidad del Derecho Agrario, si su campo propio reside en lo estructural de la problemática agraria y rural en general, según aquí se expone, o sea, en todo aquello que afecte, limite, condiciones, en una u otra forma las relaciones de propiedad, el uso y la disposición de la tierra y los elementos ínsitos directa o indirectamente en la producción agrícola en el más amplio contenido como aquí se sostiene, no hay duda de que también se refiere a aquellos recursos naturales que en una u otra forma puedan o deban ser explotados en beneficio de la colectividad rural que se desea y se necesita promover o mejorar; pero siempre y solo en cuanto a los aspectos estructurales en que ellos puedan afianzarse u organizarse para su explotación, apropiación y beneficio<sup>228</sup>.*

Zeledón Zeledón, sin embargo, recalca que la actividad agraria y la agrariedad constituyen la fórmula para la determinación del objeto del derecho agrario, sin hacer referencia a los problemas que generan ciertas estructuras de propiedad sobre la tierra. Las actividades de producción, transformación agroindustrial y comercialización de productos agrícolas son el criterio que delimita el objeto por razón de las labores agrarias. Por un lado, la de producción como actividad primaria dirigida al cultivo del fundo, a la silvicultura y la crianza de ganado; y por otro, las transformadoras y de mercadeo, como actividades conexas, razonamiento que tiene su asiento en el artículo 2135 del Código Civil italiano de 1942, que ha inspirado una importante de la doctrina agraria, en especial la europea, tal como señala el autor<sup>229</sup>. Igualmente, el autor apunta a la competencia de los tribunales

---

<sup>228</sup> Giménez Landínez, Víctor M. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Marco conceptual e implicaciones jurídicas*. 3ra edición. Editorial Arte. Caracas. 1981, p.159.

<sup>229</sup> El referido artículo 2135 del Código Civil Italiano trata del empresario agrícola o agricultor y reza: *Agricultor. Un empresario agrícola es alguien que realiza una actividad directa en el cultivo de la tierra, la silvicultura, la ganadería y actividades relacionadas. Se consideran vinculadas las actividades dirigidas a la transformación o enajenación de productos agrícolas, cuando se encuadren en el ejercicio normal de la agricultura.*

agrarios como criterio de determinación del objeto del derecho agrario, en especial en el ámbito doctrinario desarrollado en América Latina.

*Hay una parte del derecho agrario donde se ha iniciado en el continente una amplia discusión para determinar la eventual presencia de la materia. Se trata de los criterios señalados para establecer la competencia otorgada a los tribunales del sistema procesal agrario, pues por su medio se determina si se está en presencia, o no, de un juicio referido a la materia. Naturalmente el ámbito de aplicación es muy reducido pero los criterios ahí señalados han de ser de gran utilidad para dar una eventual respuesta al interrogante planteado<sup>230</sup>.*

Las características de la legislación agraria no definen el objeto de la disciplina, pero pueden arrojar indicios sobre este. El autor hace un recuento de la evolución institucional y conceptual latinoamericana, para dividirla en dos etapas. Una primera etapa, más bien elemental, que no presenta para el autor ningún aporte para la determinación del objeto del derecho agrario, en la cual se incluyen los desarrollos jurisdiccionales agrarios de México, Argentina, Chile y Ecuador; y una segunda etapa, más evolucionada y desarrollada, en la cual ubica las jurisdicciones de Colombia, Perú, Costa Rica, Bolivia y Venezuela. En el país, se creó una jurisdicción especial agraria, con la promulgación de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios en 1976, dictada con posterioridad a la promulgación de la hoy derogada Ley de Reforma Agraria en 1960, para conocer los asuntos derivados de la aplicación de esta legislación especial. La legislación adjetiva para la materia agraria fue reformada en 1982, y aunque derogada, se mantuvo en su concepción, como parte integral de la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001, 2005, 2010), para conocer y dirimir los asuntos originados tanto de los actos administrativos dictados por los entes agrarios, como para ventilar los eventuales conflictos entre particulares con ocasión de las actividades agrarias<sup>231</sup>. Importante resulta señalar como al Derecho Agrario se le ha vinculado, especialmente en Latinoamérica con la reforma agraria, al punto de señalarse equivocadamente que aquel, el derecho agrario, es el derecho de los

---

<sup>230</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., p.207

<sup>231</sup> La legislación especial agraria venezolana ni en su parte sustantiva, como tampoco en su parte procedimental, definen el objeto del derecho agrario, aunque si se especifica claramente el objeto o finalidad del instrumento normativo (artículo 1 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario) y las actividades que el legislador consideró entran en su manto tutelar (artículo 197 de la referida ley agraria). Sobre esto se tratará más adelante en el trabajo.

procesos reformistas y el conjunto de normas sobre las cuales se sustentan. En el país, esta visión cobra fuerza a partir de la promulgación en 1960 de la hoy derogada Ley de Reforma Agraria. Ahora bien, ciertamente no puede haber una reforma agraria sin un marco normativo que establezca los principios generales y las instituciones especiales que emanen de dicho ordenamiento reformista; pero importa considerar que el derecho agrario es mucho más que una reforma agraria, no nace para esta ni se mantiene solo por esta, ni puede considerarse como el objeto de la disciplina, sino que es un campo de conocimiento específico dentro del cual cabe el estudio de las reformas agrarias o de cualquier programa de reforma estructural y de distribución de la propiedad, así como de las finalidades de aquellas<sup>232</sup>.

El Derecho Agrario amplía su contenido con la penetración de nuevos elementos y con ello extiende su objeto de estudio, al incluir el problema de la tierra, la estructura y relaciones de propiedad, su explotación, las actividades agrarias y sistemas de producción que caracterizan ese aprovechamiento, los recursos naturales involucrados, el sujeto que las utiliza para su beneficio y el interés general que implica la producción de alimentos y materias primas de origen agrícola. La globalización igualmente influye en los cambios que opera el derecho agrario en cuanto a la precisión de su objeto, tal como lo señala Brebbia y Malanos, citando a Pietro Romano, a propósito del II Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU), celebrado en Costa Rica en 1994:

*En el II Congreso de UMAU (Costa Rica, 1994) destacó Pietro Romano el cambio operado en los institutos clásicos del derecho agrario como consecuencia de la superación de las políticas agrícolas de los Estados y la progresiva orientación de los derechos agrarios nacionales hacia un derecho más amplio, articulado y complejo, actualmente solo hipotético, pero delineable en esquemas e instituciones suficientemente semejantes, a consecuencia de una propensión general a su internacionalización, quedando atrás la concepción tradicional de la agricultura como sector primario y aislado, pues en realidad se trata de una actividad en la que se articula un conjunto de procesos productivos que integran actividades*

---

<sup>232</sup> Duque Corredor, Román J. *Derecho Agrario. Instituciones*. Tomo I. Op. Cit., pp.19-31

*industriales y de servicios, que operan de forma muy estrecha al interconectar una serie de relaciones técnicas y sociales. Sostiene que nos dirigimos a una nueva fase de nuestro derecho, cuya estructuración puede lograrse no solamente como consecuencia de causas y factores endémicos, típicos de la agricultura, sino con referencias a causas y factores externos, emergentes de un análisis de la oferta y la demanda en los mercados internacionales, de las reglas de determinación del precio de los productos agrícolas en las negociaciones del GATT o de la OMC; de las fluctuaciones de los cambios internacionales y de las relaciones intergubernamentales*<sup>233</sup>.

En otra parte de la obra los autores refieren a Luna Serrano, quien como ponente en el Congreso de Pisa (Escuela de Estudios Superiores y Perfeccionamiento Santa Anna) comenta acerca del “alargamiento” del objeto del derecho agrario por previsiones normativas en la legislación agraria y debido también a la permanente e intensa elaboración científica a la que ha sido sometida la disciplina, identificando cuatro tendencias metodológicas en las que se mueve la doctrina agrarista con relación a la determinación del objeto: la institucional, la sociológica, la formalista y la técnico-jurídica. La tendencia institucionalista fundamenta el derecho agrario sobre conceptos institucionales de base; la dirección sociológica pone énfasis en los factores socioeconómicos propios de la agricultura; la tendencia técnico-jurídica, se ubica en un punto intermedio que toma en cuenta los complejos factores extrajurídicos de tipo sociológico y que busca la determinación del objeto a través de las instituciones; y por último, la tendencia formalista define el objeto por el contenido de los preceptos de la norma y su adhesión al tecnicismo jurídico<sup>234</sup>.

---

<sup>233</sup> Brebbia y Malanos. Op. Cit., pp. 76-77. Conviene resaltar el contexto predominantemente europeo en el cual encaja el razonamiento citado. La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), revisada periódicamente, ha superado los programas estructurales referidos a la propiedad de la tierra y se preocupa más en programas para incentivar la ya de por sí elevada productividad de las unidades de producción de los países miembros de la Unión. En América Latina, siendo la región del mundo con la mayor tasa de inequidad en el acceso a las tierras, aún mantiene con las variantes propias de cada país, programas de reforma estructural de la tierra, mediante los cuales se entregan títulos y se regularizan las posesiones precarias de los campesinos y productores en general. Aun así, conviene no perder de vista las tendencias mundiales de la disciplina, especialmente en el continente que le dio nacimiento a la misma, y en particular aquellas tendencias vinculadas al ambiente, la globalización de los mercados agrícolas y la seguridad agroalimentaria.

<sup>234</sup> Brebbia y Malanos. Op. Cit., pp. 81-82.

Este amplio espectro de tendencias que definen al objeto del derecho agrario es explicativo del alcance también amplio del contenido de la disciplina, que partiendo de la propiedad territorial construye una doctrina orientada a regular el uso y aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales asociados a esta. De esta forma, en el objeto de estudio del derecho agrario confluyen un conjunto de problemas que le han sido propios y característicos a la disciplina como son los problemas de tenencia, los relacionados al rendimiento de la tierra, los problemas sociales y políticos de los campesinos y los de conservación y fomento de los recursos naturales renovables<sup>235</sup>.

**g. El método del Derecho Agrario. La agrariedad y la aproximación tridimensional al objeto**

Para que una disciplina pueda aspirar a tener el carácter de ciencia, una vez de la determinación del objeto que le es propio a la ciencia, es necesario caracterizar el método de aproximación al estudio de ese objeto. Para Zeledón Zeledón, la agrariedad es el criterio que permite delimitar lo esencial que define al derecho agrario, lo que le es inherente al mismo, es decir, especifica su objeto, pero ese mismo criterio también permite llegar al método, a las fuentes y a los principios generales. En este sentido señala:

*Para comprender mejor la dimensión de cómo acercarse en forma correcta al objeto, y lograr identificarlo eficientemente, resulta necesario establecer la vinculación entre objeto y método. Uno y otro son dos manifestaciones de un mismo fenómeno, conformadores de una única unidad coherente. El Derecho se descompone en tres aspectos: uno normativo en tanto ordenamiento, otro fáctico como actividad social e histórica, y un tercero axiológico como valor. De ahí la conveniencia de utilizar un método tridimensional susceptible de analizar el objeto desde el punto de vista normativo, fáctico y axiológico. En consecuencia el objeto del derecho agrario se desdobra en uno formal constituido por las normas, y en uno material a su vez dividido en hechos y valores<sup>236</sup>.*

---

<sup>235</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 28.

<sup>236</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., p. 466.

Para el autor, la noción de agrariedad, tema que forma parte de la llamada Escuela Moderna del Derecho Agrario impulsada por Antonio Carrozza, acerca del cual se hizo referencia anteriormente, permite definir lo agrario de lo que no lo es; y como este asunto forma parte de la teoría general del derecho agrario, sienta entonces las bases para la construcción científica de la disciplina y por tanto para la determinación de una metodología para su investigación. El autor citado defiende, al igual que Carrozza en su momento, la noción de agrariedad como fenómeno extrajurídico, porque permite el estudio del fenómeno agrario desde la propia realidad formulando los institutos que le son inherentes y se ajustan al *ius propium*. En sus palabras:

*Metodológicamente es la reafirmación del estudio por institutos, partiendo de lo particular a lo general, del fragmento al todo orgánico, construyendo el derecho agrario de abajo para arriba y no al revés; rechaza partir de principios generales hacia otros más específicos sino de los menos generales, pero más profundos llamados a conformar los más generales y así construir el entero sistema. Didácticamente sirve para superar el viejo criterio de identificar al agrario solo como el derecho de la agricultura, sin ningún tipo de cuestionamiento en cuanto a las otras actividades tan importantes como aquella, y de una “presentación” de la materia regulada por el Derecho agrario y estudiada por la relativa ciencia puede ser afrontada según dos directrices: la primera la que lleva a una fórmula sintética de la definición de Derecho agrario, y segunda que describe la posición ocupada por el Derecho agrario en el cuadro de la división de las ramas del Derecho<sup>237</sup>.*

Por su parte, Giménez Landínez resalta la importancia del método para una disciplina que aspire a la categoría de ciencia, junto a las actividades de docencia, investigación y capacitación que deben acompañarlas. Para el Derecho Agrario, sigue el autor, el estudio de la triple direccionalidad que caracteriza el análisis de la ciencia jurídica, también determina a la disciplina agraria. A saber, la dirección finalista, la del deber ser, para comprender las injusticias que aspira corregir. La dirección

---

<sup>237</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Fundamentos para una Teoría pura del Derecho Agrario Contemporáneo. Parte II*. p.22. Campo Jurídico, vol. 2, n. 2, pp. 15-48. Octubre 2014. Disponible en: <http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/59/47>

normativa, referida al conjunto de normas positivas de cualquier rango, que se dictan para resolver los problemas de injusticia a enmendar. Finalmente, la dirección conductual, que estudia el comportamiento de las normas aplicadas frente a las realidades que trata de modificar. Para la disciplina, el autor defiende los métodos que analizan los hechos, la realidad misma, complementados con métodos interdisciplinarios y comparativos, dada la amplitud de temas que confluyen hacia el derecho agrario y las distintas zonas donde la solución normativa debe aplicarse. Una cita *in extenso* justifica esta argumentación ampliamente:

*En la investigación jurídico-agraria, por tanto, se recomienda de manera especial la utilización preferente de **métodos empíricos**, en cuanto no especulativos, dedicados fundamentalmente a los hechos concretos, al análisis directo de esa dinámica, a la comprobación de la eficacia de la norma frente a la realidad por una parte y en orden a las metas fijadas en la ley; y los **métodos de evaluación continua** para que en un proceso de retroalimentación permanente la ley pueda irse perfeccionando cada día. En lo que se ha llamado el método de la **investigación jurídico-social** a la cual hoy se recomienda dar preferencia en el caso del Derecho Agrario. Así como también han de ser **recomendados** en esta ciencia los **métodos de investigación y docencia interdisciplinarios**, pues dadas las relaciones íntimas e inevitables con los problemas económicos, sociales, técnicos y políticos del problema agrario, el análisis del mismo es indispensable hacerlo con esta característica de interdisciplinaridad.*

*Lo mismo en relación al **método comparativo** indispensable en toda ciencia nueva, pero en donde, frecuentemente por las diferencias entre las distintas zonas o regiones donde debe aplicarse, se cometería craso error si se quiere resolver problemas socio-económicos típicos de una zona con normas de otro. Mucho más en el caso del Derecho Agrario, que – como acabamos de ver- debe referirse a problemas concretos de propiedad,*

*tenencia y formas de explotación que están tan arraigadas en el alma de los pueblos*<sup>238</sup>... (resaltado del texto original)

Debido al dinamismo de la disciplina, el autor otorga preeminencia al sentido finalista y conductual del Derecho Agrario, sin desmerecer la dirección normativa, y le da un carácter progresista, exigiendo un método de investigación y de docencia, que se enfoque más en el deber ser y en el denominado por el autor, derecho en acción, más que en la norma del texto legal<sup>239</sup>.

En el mismo sentido que Giménez Landínez, Zeledón Zeledón concuerda e insiste en señalar que el Derecho Agrario se debe analizar desde tres direcciones, similar al Derecho, vale decir para reiterar, la realidad o los hechos, la finalidad normativa y el fin de justicia. Este autor incluso incorpora esta tríada como parte de su trabajo investigativo en procura de una teoría pura del derecho agrario y señala:

*Como epistemológicamente objeto y método son dos caras de la misma moneda, también aquí para el Derecho agrario se requiere una visión más avanzada del bidimensional utilizado por Carrozza, es decir de un Derecho conformado por el elemento normativo y el material, que califica como meta jurídico, propio de los hechos técnico y político. Con el transcurso de los años me he convencido de la necesidad de utilizar una concepción tridimensional del Derecho, encargado de interpretar la disciplina desdoblada en un derecho formal constituido por el conjunto normativo, y material, conformado por una parte en los hechos donde caben la realidad agraria así como los hechos técnico y político y otra parte del derecho material conformado por los valores, donde también tienen cabida los derechos humanos*<sup>240</sup>.

Ulate Chacón por su parte, cierra la aparente contradicción, haciendo una síntesis en la que compara la doctrina europea, comandada por Carrozza, cuyo eje central son los institutos como

---

<sup>238</sup> Giménez Landínez, Víctor. Op. Cit., p.21

<sup>239</sup> Giménez Landínez, Víctor. Op. Cit., p.22

<sup>240</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., pp. 27-28)

método de estudio del Derecho Agrario, tesis que el doctrinario italiano refuerza, según el autor, con su teoría del ciclo biológico de la agrariedad, tema ya mencionado previamente. Para la construcción de una teoría general, pareciera, entonces, que la solución más apta es la aproximación al estudio del objeto de a través del método institucional, respecto de lo cual el autor citado comenta:

*La tarea de la ciencia del derecho agrario es construir una teoría general. Un conjunto de conceptos y de instrumentos conceptuales para lograr la organicidad y la completez del sistema, frente a las normas difusas contradictorias y oscuras promulgadas por el legislador. Los datos normativos deben ser clasificados, ordenados y elaborados con el fin de reducirlos a la homogeneidad sobre la base del mínimo común denominador de agrariedad, y para ello, el método idóneo es el estudio del Derecho agrario a través de sus institutos<sup>241</sup>.*

En el contraste referido anteriormente, sale a la luz la escuela latinoamericana, en la que el autor citado destaca nuevamente a Zeledón Zeledón, para tomar sus ideas ya mencionadas acerca de identificar el objeto del derecho agrario con la agrariedad, con lo cual coincide con los europeos pero a diferencia de estos señala que se debe partir de la competencia de los tribunales agrarios, idea también mencionada previamente, porque estos conocen de las actividades agrarias principales y de las conexas, pero además plantea, esto también como elemento diferenciador, el ya aludido método tridimensional de aproximación a través de los hechos, las normas y el característico sentido finalista de la justicia social del Derecho Agrario; y dentro de la tesis de la agrariedad, la actividad agraria es el elemento decisivo para definir el objeto de la disciplina<sup>242</sup>. En este orden de ideas, señala otra vez Zeledón Zeledón, objeto y método son dos aspectos de un mismo asunto, y lo explica de esta manera:

*Como el objeto y el método constituyen un canal de doble vía la agrariedad ha de encontrarse tanto en el objeto material de los hechos como en el sustrato del objeto formal. Como los institutos se encuentran*

---

<sup>241</sup> Ulate Chacón. Op. Cit., p. 130.

<sup>242</sup> Ulate Chacón. Op. Cit., pp. 130-131

*conformados por hechos, normas y valores, la conformación del sistema solo podrá a través de un método tridimensional*<sup>243</sup>.

El método tridimensional para el estudio del Derecho Agrario pareciera tener el mejor consenso de la mayor parte de los autores, toda vez que la propia complejidad del contexto agrario dentro del cual está inmerso el objeto de su estudio, permiten comprender que todo sistema normativo que regule su funcionamiento presupone una organización social, económica y política, y como fines, un conjunto de relaciones igualmente sociales, económicas y políticas que se derivan de ese orden. De tal forma que la mejor aproximación a la comprensión del objeto del derecho agrario sería precisamente a través de un método que se aproxime a la realidad agraria, estudie las normas y comprenda sus fines; y descubriendo las injusticias en el estudio de los hechos que le son inherentes al mundo agrario, diseñe el sistema normativo que permita superarlas cambiando la realidad injusta por una más acorde con los principios de justicia que le son inherentes a la disciplina<sup>244 245</sup>. El estudio dogmático de la propiedad agraria se descubre mejor mediante el método tridimensional al que se ha hecho referencia en este aparte. Como se verá a lo largo de la investigación la propiedad agraria es la respuesta normativa (una norma jurídica especial) a una realidad rural que está caracterizada por una concentración indebida o por la tenencia precaria de la tierra, o por ambas (realidad empírica representada por hechos concretos), y esta institución típica del derecho agrario procura una finalidad de justicia en el acceso a las tierras de cultivo (axiología del régimen agrario).

## **h. Fuentes y Principios del Derecho Agrario**

La tarea de comprobar la significación y contenido del Derecho Agrario, tanto como su ubicación como disciplina jurídica se asienta en la determinación de sus fuentes. Lo mismo

---

<sup>243</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. En *Sistemática del Derecho Agrario...* Op. Cit., p. 467.

<sup>244</sup> El método tridimensional fue tomando cuerpo y aceptación al presente, al punto que el propio Carroza en obra conjunta con Zeledón, quien postulara las tres dimensiones como mejora a la bidimensional aproximación del maestro italiano, lo propone para la determinación del objeto del derecho agrario, toda vez que el objeto se desdobra en uno de tipo material, que constituye la actividad agraria y su finalidad, y en uno de tipo formal, representado por la norma. **Cfr.** Carroza, Antonio y Zeledón Zeledón Ricardo. *Teoría General e Institutos de Derecho Agrario*. Editorial Astrea. 1ra ed.. Buenos Aires. 1990, esp. Pp. 113-133.

<sup>245</sup> El método del derecho agrario no escapa a la aproximación esencialmente jurídica que le es propia a toda disciplina del Derecho; pero no excluye métodos y conocimientos de otras disciplinas que contribuyen a su mejor comprensión y estudio, como la sociología, la economía, las ciencias políticas, la historia, sin que esto implique negar la unidad y metodología propia de la disciplina jurídica agraria. **Cfr.** Acosta-Cazaubón, Jesús Ramón. *Manual de Derecho Agrario: el derecho a la justicia social en el campo*. 2da edición. Tribunal Supremo de Justicia Fundación Gaceta Forense. Caracas. 2012, pp.64-65

corresponde a la hermenéutica del derecho agrario, cuya labor interpretativa descansa parcialmente, aunque de forma muy representativa, dado el carácter consuetudinario de la actividad agraria, en el estudio y referencia de las fuentes. Ahora bien, al igual que el objeto de estudio, las fuentes se pueden clasificar en fuentes formales, como lo sería el ordenamiento jurídico agrario positivo y aquí entrarían las leyes especiales como por ejemplo en su momento, la derogada Ley de Reforma Agraria o actualmente, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario o el Código Civil el cual contiene normas de Derecho Agrario; y las fuentes materiales, constituidas por las fácticas y las axiológicas, tal como señala en su clasificación académica Zeledón Zeledón<sup>246</sup>. Otra clasificación más general y pedagógica, es la de Colin y Capitant, citado por Casanova, quien las clasifica en fuentes legislativas, donde entran la ley y la costumbre, y las fuentes interpretativas, donde entran la doctrina y la jurisprudencia<sup>247</sup>.

El agrario pareciera siempre anteceder a todo derecho, incluso, tal y como señala Casanova, si hurgamos en las ramas de su genealogía, buscando su origen como descendiente del derecho civil, siempre nos encontraremos con el Derecho Agrario<sup>248</sup>. Zeledón Zeledón apunta que el propio Bolla, desde el inicio de su incursión como precursor de la tesis autonomista, sugiere el estudio de las fuentes del derecho agrario, que según el maestro italiano debe estar muy ligado al derecho romano y comparado, especialmente en lo que respecta a la costumbre, pero teniendo cuidado de no recurrir a fuentes distintas de las agrarias para no desnaturalizar el sistema, dado el contexto que caracteriza a lo agrario, indicando aplicar siempre fuentes propias aunque estas sean de rango inferior en relación a las normas de las otras disciplinas<sup>249</sup>. La costumbre siempre ha sido fuente importante para el derecho agrario, al punto que muchas de sus instituciones encuentran su base en ella, como es el caso de la posesión o los contratos de arrendamiento o aparcería; sin embargo, en la medida que el derecho agrario se ha ido legislando, la costumbre ha ido perdiendo fuerza como fuente primordial<sup>250</sup>.

Por su parte, la literatura registra que entre las dificultades que ha confrontado el derecho agrario, en su recorrido no siempre fácil por encontrar su lugar como rama científica del derecho, además del problema de las fuentes y su especificación, ha estado la de encontrar los principios

---

<sup>246</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. En *Sistemática del Derecho Agrario...* Op. Cit., p. 467.

<sup>247</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 34.

<sup>248</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 31.

<sup>249</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. En *Estado del Derecho Agrario en el mundo...* Op. Cit., p. 7

<sup>250</sup> Casanova, Ramón Vicente. Op. Cit., p. 36.

generales que le dan tal carácter a la disciplina y que son fundamentales para su sistematización científica y también para su hermenéutica. De hecho, entre las críticas a la escuela autonomista, que aún hoy persiste como observación, está la de no haber podido formular sus postulantes los principios generales distintivos de la disciplina. Tal como ya fue expresado previamente, la separación de las escuelas clásicas se mantuvo por la alegada falta de prueba de principios propios, inherentes, universales y distintivos del derecho agrario. En todo caso corresponde afirmar que la mayor parte de la doctrina italiana y posterior al desarrollo de esta, su contraparte latinoamericana, ha afirmado la existencia de estos principios generales del derecho agrario. Para Zeledón Zeledón, la exigencia que se le ha hecho al Derecho Agrario de demostrar sus principios generales como condición para identificarla como disciplina científica resulta un falso problema, ya que no es requerimiento que se la haya impuesto a ninguna otra rama jurídica de las tantas que han surgido. La función que históricamente se le atribuye a los principios es de tipo interpretativo, como herramienta a la que tanto el científico como el juez apelan en ausencia de norma jurídica o cuando estas tienen poca claridad, para dar respuesta coherente a la realidad, por lo que son fuente de derecho que contribuyen con su perfeccionamiento como sistema<sup>251</sup>.

Ahora bien, Carrozza señala que un buen referente sería la enunciación que de estos principios hizo Frassoldati, discípulo de Bolla, en su trabajo presentado en el I Congreso Internacional de Derecho Agrario (Florencia, 1954), quien sostuvo la existencia de cinco principios fundamentales, propios y exclusivos de la disciplina y que han servido de marco analítico para la mención de otros por parte de los numerosos agraristas dedicados al estudio de la materia. Estos cinco principios son, a saber: **a)** el de la buena cultivación, que establece que la actividad agraria se debe llevar según las reglas de las buenas técnicas y prácticas; **b)** el de la dimensión mínima de la empresa agraria, que implica que el tamaño del fundo debe tener una dimensión superior a una en la que se comprometería la producción; **c)** el de la indivisibilidad de los resultados completos del año agrícola; **d)** el de la colaboración entre las partes en los contratos agrarios; **e)** el de colaboración entre los fundos, que impone deberes de cooperación y de solidaridad entre vecinos, lo que implica la moderación en el uso riguroso de los derechos de propiedad<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., pp. 227-229

<sup>252</sup> Carrozza, Antonio. Problemas de Teoría General del Derecho Agrario. En Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano. San José, Costa Rica. Fidac.1982, pp.260-262.

A la lista anterior se le sugirieron otros principios, no sin recibir la crítica de quienes consideran que muchos de esos enunciados son enumeraciones características de la naturaleza propia de la actividad agraria. En todo caso, la contribución a esta tarea ha sido muy abundante y a continuación se sintetiza la exposición de los distintos agraristas al complejo tema que para la disciplina ha sido la identificación y aceptación de sus principios generales. Zeledón Zeledón cita a Ballarín Marcial para enumerar los siguientes<sup>253</sup>:

- a) La función social de la propiedad
- b) Protección máxima a la empresa agraria rentable, basada en cuanto sea posible en la propiedad de la tierra cultivable
- c) Distribución de la propiedad
- d) Acceso a la propiedad para permitir crear explotaciones familiares
- e) Fomentar la dimensión familiar de las explotaciones agrarias como expresión del mínimo deseado
- f) Exigir especial rigor a la gran propiedad
- g) Coincidencia entre propiedad y empresa
- h) Procurar conservar las explotaciones, en especial las familiares
- i) Fomentar la asociación entre empresarios agrarios para la solución de problemas comunes
- j) Planificación de las intervenciones estatales
- k) Paridad entre la agricultura y los demás sectores económicos

Ciertamente, la enumeración de Ballarín Marcial se puede confundir con el desiderátum de la disciplina, suerte de catálogo de finalidades, pero tiene el mérito de hacer un esfuerzo por sistematizar el estudio agrario y apunta a lo que de suyo constituye uno de los pilares centrales del derecho agrario como lo es la obligación de los propietarios de producir, en aras de un beneficio general, es decir, la función social de la propiedad de la tierra, que se inscribe como primer principio en el inventario de este autor. Por su parte, Salas y Barahona, citados por Zeledón Zeledón<sup>254</sup>, en este caso vinculados a la doctrina y contexto doctrinario costarricense, enumeran cinco principios, algunos de los cuales se solapan con otros enumerados previamente, repitiendo en muchos casos la enumeración de

---

<sup>253</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., pp. 220-221.

<sup>254</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. Op. Cit., p.220

finalidades, más que de principios, pero que permiten cimentar las bases del edificio doctrinario del derecho agrario y en particular de la propiedad agraria, y que son:

- a) el de la protección del empresario agrícola no propietario, frente al propietario no empresario
- b) el de que la tierra debe cumplir una función social
- c) el de las limitaciones a las facultades de disponer por parte del propietario
- d) el de la alteración de la autonomía de la voluntad en los contratos agrarios
- e) el de la limitación a la libertad de producción, así como otros principios, o tal vez sería mejor indicarlos como directrices, entre los cuales se cuentan:
- f) el de protección del aparcerero rural,
- g) el de la protección del poseedor precario,
- h) el de preferencia por la unidad económica de explotación familiar,
- i) el de apoyo a la pequeña y mediana propiedad rural
- j) el de erradicación del latifundio y minifundio
- k) el de la conservación de las explotaciones agrarias que se consideren ejemplares
- l) el de la eliminación de formas indirectas de explotación predial
- m) el de evitar que las tierras nacionales se concentren en manos de quienes las utilicen para fines especulativos o las exploten en perjuicio de la Nación
- n) el de fomento de la creación de cooperativas agrícolas
- o) el de velar por la protección de las familias indígenas entregándoles parcelas a título gratuito y en propiedad

En el grupo de tratadistas citados, destaca el autor se refiere también a Duque Corredor para identificar "los principios del derecho agrario venezolano" entre los que señala: a) la función social, b) las dotaciones locales, c) la conversión en mejor tenencia, d) el del mantenimiento de la unidad parcelaría, e) el de la protección a la pequeña y mediana propiedad, e) el de protección de los recursos naturales renovables, f) el de la intangibilidad de las cosechas y, f) el respeto a las situaciones productivas de los fundos.

Duque Corredor, ya en obra propia, considera que el Derecho Agrario venezolano se define como una disciplina de carácter especial por los principios específicos que lo contextualizan, entre los cuales se citan del autor, a riesgo de ser reiterativos, los siguientes: a) el de la función social de

la propiedad agraria, b) el de las dotaciones locales, c) el del derecho de permanencia, d) el de la protección de la pequeña y mediana propiedad y de las cooperativas, e) el del mantenimiento de la unidad parcelaria, f) el de interpretación y ejecución de los contratos de tenencia, g) el de conservación de los recursos naturales renovables. El autor considera, sin embargo, que más allá de la especificidad de los principios de la disciplina agraria en Venezuela los dos más importantes serían el principio antilatifundista y el de la integralidad de la reforma agraria. El primero, de expresa mención no solamente en las leyes agrarias que han tenido más larga vigencia en el país, como la derogada Ley de Reforma Agraria de 1960 y la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, sino también declarado el régimen latifundista como contrario al interés social en la vigente carta magna y en su homóloga derogada de 1961. Respecto a la integralidad de la reforma agraria, el autor señala que este principio confirma que lo agrario no es una parte sino la totalidad de la actividad agraria y en este sentido aquella consiste no solo en la afectación y distribución de la propiedad mediante la dotación o adjudicación de tierras a los beneficiarios, sino también en la asistencia técnica, en el otorgamiento de créditos oportunos, la protección social y garantía de mercados y precios justos a sus productos<sup>255</sup>. Este principio es más de orden práctico en relación con la política de cambio estructural que significa llevar adelante una reforma agraria en este caso particular del país, de forma integral

En este sentido y a manera de corolario de esta sección, vale la pena aludir a Núñez Alcántara, quien aporta una lista de principios que recoge posiblemente una buena síntesis de uso corriente en la disciplina, y en particular en la doctrina venezolana, y que se recogen, a continuación, explicados sucintamente<sup>256</sup>:

- **Principio antilatifundista:** Al latifundio se le reconocen efectos perjudiciales como la explotación irracional de los recursos naturales, bien sea por la subutilización o sobre explotación de estos, la producción indirecta de la tierra, el minifundismo, entre otros efectos. De allí que este principio implica que se debe promover lo conducente en la legislación especial agraria para garantizar su erradicación.
- **Principio de la función social de la propiedad:** la propiedad, en las sociedades democráticas modernas, aun en las más liberales, a la vez que constituye un derecho, está llamada a cumplir

---

<sup>255</sup> Duque Corredor, Román J. *Derecho Agrario Instituciones*. Tomo I. Editorial Jurídica Alva, S.R.L. Caracas. 2001, pp. 33-44.

<sup>256</sup> Núñez Alcántara, Edgar Darío. Op. Cit., pp. 40-54

una función social. Esto es así para todo tipo de propiedad, en general, y más aún si se trata de la propiedad agraria, toda vez que el interés general de la producción de alimentos prevalece sobre el interés individual del propietario de la tierra.

- **Principio del derecho de permanencia:** este principio declara que los productores que ocupen tierras rurales y las estén cultivando, tienen derecho a permanecer en ellas con carácter preferente, aunque no sean sus propietarios.
- **Principio de producción económica:** las tierras para el cultivo tienen por objeto la producción eficiente, óptima, no solo para el sustento de quien las cultiva sino también para el cumplimiento de la vocación agroalimentaria con fines de seguridad y soberanía alimentaria.
- **Principio de irrenunciabilidad de los derechos:** la materia agraria se considera de utilidad pública, lo que a su vez se traduce en que el particular beneficiado, aunque quiera no puede renunciar a los derechos o beneficios otorgados mediante ley.
- **Principio del *minimum vital*:** las normas agrarias deben garantizar que las unidades económicas (lotes de tierra adjudicados, por ejemplo) deben tener capacidad agroproductiva, por lo cual se hace necesario establecer un tamaño mínimo “suficiente” para el cumplimiento de este principio.
- **Principio de la indivisibilidad de la unidad parcelaria:** las parcelas entregadas a los productores para su incorporación a la producción agroalimentaria no deben ser fraccionadas en múltiples parcelas, para evitar que la explotación vea disminuida su potencial productivo).
- **Principio de hermenéutica sobre los contratos de tenencia:** la ejecución de un contrato de tenencia sobre tierras agrarias, debe hacerse conservando toda situación productiva que se encuentre previamente sobre ellas, sin que tal acto implique la destrucción de la estructura física ni biológica de las tierras que se trate. La hermenéutica o arte de la interpretación, cuando se trata la materia agraria, se hace siempre teniendo como norte al sujeto productor y a su actividad productiva, a la cual se le debe garantizar su continuidad.
- **Principio de la conservación de los recursos naturales:** es fundamental al derecho agrario y a sus normas la preservación del medio ambiente, de su biodiversidad, y de los recursos

naturales en general, a pesar de las actividades productivas que se lleven a cabo en las tierras de cultivo.

A pesar de las críticas de una parte de los agraristas sobre los principios formulados, justificadas principalmente porque no han sido debidamente identificados, no tienen una formulación general ni son de alcance universal, son más propios de ordenamientos jurídicos concretos, que inherentes al derecho agrario, no han tenido aceptación por la doctrina, es de reconocer el esfuerzo de los distintos tratadistas por enunciarlos. Resulta destacable por hacer de dichas enunciaciones, las bases doctrinarias y explicativas del estudio del derecho agrario y de sus distintas expresiones normativas y conceptuales. Ellos recogen lo que de suyo identifica de forma más conspicua el contenido de la disciplina en su permanente evolución hacia preceptos de justicia social: la protección de la actividad agraria, en especial la de pequeña escala, de tipo familiar y conservacionista de los recursos naturales; la defensa del productor, en especial del pequeño productor, con preferencia al que produce directamente aunque no sea el propietario; el amparo de la empresa agraria, de la continuidad de la misma y del fomento de formas asociativas de producción como las cooperativas; la especial consideración de la propiedad de la tierra no solo como un derecho, sino a la vez deber, condicionado a la producción, por el interés general de la sociedad, es decir, ajustado ese derecho de la propiedad rural al cumplimiento de una función social. Todo ello en un marco filosófico que se declara siempre de forma expresa contrario al latifundio y a sus efectos socioeconómicos adversos y también, aunque tal vez no con la suficiente elocuencia, contrario al minifundio de subsistencia. Sobre estos principios se ha construido el edificio dogmático de la propiedad agraria en el país como será abordado en próximas páginas, en las que se presenta antes una breve reseña de la propiedad desde la óptica del derecho civil, que sin duda, es la propiedad más conocida y extendida de los ordenamientos jurídicos y del Derecho, de la cual toma los elementos esenciales la propiedad agraria para transformarlos de acuerdo a las especificaciones propias de los principios y de la finalidad del Derecho Agrario acerca de lo cual se hizo referencia.

## **9. La doctrina civilista de la propiedad**

Ya fue señalado que la propiedad es una institución que ha evolucionado hasta comprender un complejo conjunto de facultades o elementos que la precisan, cuyas manifestaciones pueden variar según la finalidad o destino de la propiedad o del tipo de cosa o bien sobre el cual recae. Nuestro Derecho Civil hereda del Derecho Romano los elementos esenciales del derecho de propiedad,

especialmente de la llamada propiedad quiritaria, como señorío que se tiene sobre una cosa de la forma más completa e ilimitada, mediante la cual el propietario tiene o tenía una potestad exclusiva (que corresponde a éste y no a otra persona) y perpetua (mientras viva el propietario y pasando a la muerte de éste a sus herederos) del *usus* (facultad de servirse de la cosa y obtener los beneficios provenientes de ese uso), *fructus* (derecho a recoger los frutos que la cosa produzca) y del *abusus* (derecho de consumir la cosa y disponer de ella en forma absoluta, inclusive destruirla o enajenarla)<sup>257</sup>.

Los romanos, sin embargo, a pesar del amplio alcance del derecho de propiedad que establecieron en manos de los propietarios, instituyeron también restricciones a su ejercicio, que se pueden agrupar en limitaciones por causa de vecindad y limitaciones por causa de interés social. Las primeras se establecen en interés del vecino, para garantizar una mejor convivencia. Entre estas restricciones se distinguían: a) la acción que compete al propietario de un fundo rústico contra el vecino que altere el curso natural de las aguas de lluvia, cuando esas aguas puedan dañar a dicho fundo (*actio aquae pluviae arcendae*); b) la acción del vecino en contra del propietario de un edificio que amenaza ruina, a los efectos de obtener fianza contra los daños temidos si el edificio llegare a derrumbarse, si el propietario se negara a repararlo (*actio damni infecti*); c) la acción que se ejerce en contra del que se ha obligado a no efectuar ninguna obra nueva que cambie las vistas o prive de luz al fundo vecino (*actio novi operis*); d) la acción que compete a los propietarios de dos fundos colindantes, para solicitar la determinación de los límites (linderos) y espacio a cada lado, en el cual no podía usucapirse ni edificarse (*actio finium regundorum*); y e) la acción de un morador de un fundo para exigirle al vecino el corte de ramajes o raíces que invaden a aquel (*actio arboribus caedendis*). Por otra parte, las limitaciones al derecho de propiedad por causa del interés general, a los efectos de la investigación las más relevantes, son limitaciones que se imponen pensando en el bien de la comunidad, vale decir del público, como dejar una calle o camino público, o dejar un espacio al margen de los ríos y canales navegables. La expropiación por causa de utilidad pública como facultad del estado de privar a los particulares de bienes de su propiedad, por razón de la conveniencia social, también es una institución restrictiva del derecho de propiedad privada que instituyeron los romanos en la época de Justiniano (483 dc-565)<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> Oderigo, Mario N. *Sinopsis de Derecho Romano*. 4ta edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1973, p. 182.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 183.

El derecho de propiedad del derecho romano tiene mucho que ver con el derecho de propiedad que hoy en día conocemos dentro del derecho civil en el mundo contemporáneo y que también contribuye con la formación de la propiedad de la tierra en sentido civil pero también en el sentido agrario que hoy conocemos respecto a las tierras de cultivo y cría. Las limitaciones a la propiedad en general, pero particularmente a la propiedad predial, los interdictos de obra nueva o de obra vieja o la expropiación, son ejemplos de instituciones heredadas de la época romana, muy comunes tanto en el derecho civil como en el derecho agrario, que tienen por objeto tanto razones de interés privado, pero también causas de utilidad pública. Ahora bien, en el estudio de la doctrina moderna la propiedad es considerada como el derecho real por antonomasia y constituye un derecho individual de tipo subjetivo, de carácter patrimonial, que se establece, según la teoría adoptada, entre una persona (el sujeto) y la cosa (el objeto), o entre sujetos. En este sentido, Graterón Garrido nos presenta la siguiente síntesis:

*Dentro del marco de las ciencias jurídicas, se ubican los Derechos Reales como una división de los Derechos subjetivos absolutos, que tienen eficacia contra todos (erga omnes). Pese a que no existe normativamente consagrada una teoría general de los Derechos reales, logramos su concepto mediante la agrupación de ciertos caracteres comunes, siendo el primero de estos caracteres comunes, la posibilidad acordada a un determinado sujeto de derecho (titular) de obtener alguna utilidad de un objeto, lo cual logra a través de ese vínculo directo e inmediato sobre la cosa, esto es la inmediatez del derecho real; y, el segundo, consiste en el deber de abstención impuesto a la colectividad indeterminada, con respecto al ejercicio del derecho, ese deber de respeto y abstención condiciona la validez erga omnes del Derecho real<sup>259</sup>.*

Hernández Ocanto cita la definición clásica de derecho de propiedad de Planiol a partir de la cual se puede extender el abanico de tesis explicativas de esta institución en la doctrina, considerando el aspecto externo e interno del derecho real. A saber:

---

<sup>259</sup> Graterón Garrido, Mary Sol. *Derecho Civil II. Bienes y Derechos Reales*. 4ta ed. Tercera reimpresión. Ediciones Paredes. Caracas. 2016, p.91

*Es el Derecho que dando a una persona un poder jurídico directo es inmediato sobre una cosa, es susceptible de ser ejercitado no solamente contra una persona determinada, sino contra todo el mundo*<sup>260</sup>.

En la doctrina, en efecto, se observan comúnmente tres teorías que definen los derechos reales. La teoría clásica, que explica que el derecho real es una relación entre una persona (el sujeto) y la cosa (el objeto). En la concepción clásica se establece que el titular del derecho pueda ejercer ese derecho con independencia de las otras personas. La teoría obligacionista, que objeta la anterior para exponer que la relación que establecen los derechos reales es siempre entre personas, por lo que, en consecuencia, el derecho a exigir de un sujeto (activo), implica necesariamente la obligación de otro u otros sujetos (pasivos) a cumplir. La tercera teoría se conoce como armónica porque de alguna manera concilia la complejidad que encierra la definición de los derechos reales y en la noción de Roca Sastre, citada por Aguilar Gorrondona para definirla, esta teoría es la que tenga posiblemente el mayor poder explicativo, al puntualizar que un derecho real se define de la siguiente forma:

*...aquel derecho subjetivo que atribuye al titular un poder o señorío directo o inmediato sobre una cosa determinada...sin necesidad de intermediario alguno personalmente obligado, y que impone asimismo a todo el mundo (“erga omnes”) un deber de respeto o exclusión y, a veces, cuando se trata de un derecho limitado, un “hacer” o un “no hacer” posiblemente conectado con un “soportar”*<sup>261</sup>.

La teoría armónica, toma lo más relevante de las teorías clásica y obligacionista, formulando que no se puede prescindir del objeto para definir un derecho real, pero reconoce que existe un elemento externo, referido a la oponibilidad erga omnes y otro interno, formado por el poder sobre la cosa, para concertar personas y objeto en una misma teoría<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> Hernández Ocanto, Miguel Ángel. *Fundamentos jurídicos esenciales en la construcción del Derecho Agrario Venezolano*. Op. Cit., p. 57. Cif. Planiol, Marcel. *Tratado Elemental de Derecho Civil*. Edit. José M. Cajica. Puebla, México. 1955, pp.104 y ss.

<sup>261</sup> Aguilar Gorrondona, José Luis. *Cosas, bienes y derechos reales. Derecho Civil II*. 5ta edición. Manuales de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 1996, pp. 87-89

<sup>262</sup> Graterón Garrido, Mary Sol. Op. cit. p. 93

Por otro lado, el examen de la clásica definición de la propiedad como institución del Derecho Civil muestra su estructura en un núcleo esencial de tres atributos que nos viene del derecho romano, tal como ya fue expuesto: el *uso*, el *goce* o *disfrute* y la *disposición* del bien tenido en propiedad por una persona, natural o jurídica, sujeto de derecho. Esta tríada de caracteres se desdobra en dos categorías de actos, de acuerdo con la conocida fórmula bipartita de Planiol, teniendo, entonces, a las dos primeras condiciones, la del uso y la del goce o disfrute, como propiedades de carácter material y la última, la disposición, como aquella que permite actos jurídicos que se manifiestan o se pueden manifestar en la transferencia total o parcial del derecho, del sujeto titular a otro u otros sujetos<sup>263</sup>. Ampliando la comprensión de estas tres facultades, se puede decir que el *uso*, permite al propietario aplicar la cosa poseída en propiedad *a todos los servicios que puede prestar sin destruirla ni consumirla*. Por su parte, el *goce* es *la facultad del propietario de hacer suyo todo cuanto proviene de la cosa*. La tercera y última de las facultades de este instituto, la más amplia y quizás la más conspicua de la tríada, es el derecho del propietario a disponer de su propiedad, sea materialmente, permitiéndole ejercer su derecho a *destruir o consumir la cosa*, sea disponiendo de la cosa jurídicamente, cuando el propietario decide abandonar su propiedad o *que su propiedad se transfiera a otra persona o que su propiedad quede gravada en virtud de que consiente en constituir derechos reales sobre la cosa en favor de otras personas*<sup>264</sup>. El propietario que decide hipotecar un terreno, cediendo a favor de un tercero su derecho real, construir una vivienda en dicho terreno para uso residencial personal y arrendar parte de ella, está ejerciendo, simultáneamente, las tres facultades que la ley le permite como propietario. Si constituye un usufructo sobre ese mismo terreno a favor de un tercero, ha decidido compartir dos de las facultades, el uso y el goce o disfrute, con el tercero, pero solo el propietario y no el tercero tiene la facultad de decidir, en este caso de disponer, el cese del beneficio compartido, dentro del marco de un acuerdo permitido por el ordenamiento vigente. En el caso de arrendar el terreno, el propietario cede al inquilino su derecho de uso sobre el terreno y estará percibiendo los frutos del canon acordado, pudiendo el propietario disponer de la relación arrendaticia cuando este lo decida, en función de lo acordado en el contrato de arrendamiento. Estos ejemplos, sirven para ilustrar como el propietario puede tener en un mismo momento las tres facultades y ejercerlas plenamente, pero también sirven para mostrar el grado de elasticidad del derecho de propiedad, en distintos casos donde el propietario no detenta las tres facultades, pero aun así no pierde

---

<sup>263</sup> *Ibidem*, p.175

<sup>264</sup> Aguilar Gorrondona, José Luis. Op. cit. p.174-175

su condición de propietario. Igualmente, muestran estos ejemplos, como la facultad de disposición es la que más distingue al propietario, pues es la única que, desapareciendo, desvanece también tal condición<sup>265</sup>.

La facultad de disposición sobre un bien puede, ciertamente, limitarse o restringirse, como en el caso de una prohibición legal de enajenar, de gravar, o la que se impone como medida cautelar en un juicio de embargo para salvaguardar las resultas en caso de vencer el demandante, o cuando un inmueble o residencia se constituye en hogar; pero al disponer del bien, sea de forma voluntaria o forzosamente, mediante algún acto de enajenación, como por ejemplo una expropiación, se extingue la propiedad y con esta extinción, también se pierde, como se ha señalado, la condición de propietario. Este señalamiento que se resalta con particular insistencia resulta de importancia vital para entender la distinción que más adelante se desarrolla sobre las especiales características de la propiedad agraria. Aun así, conviene señalar que el derecho de propiedad tampoco se agota en las tres facultades de uso, goce y disposición; tampoco el propietario deja de serlo por haber perdido alguna o todas de estas facultades, y estas potestades pueden limitarse o comprimirse hasta un máximo, reapareciendo en su totalidad cuando cesan la causa de la limitación o de las limitaciones, si fueran varias<sup>266</sup>.

Una comprensión exhaustiva de las nociones que vinculan la propiedad como una relación entre un sujeto y un objeto o bien o entre sujetos (uno obligante o activo y el otro obligado o pasivo) puede ser entendida a partir de una cita de Hernández Ocampo que integra en una sola explicación las teorías clásicas y personalista de la institución de la propiedad:

*Cuando una persona es propietaria de una cosa y ejecuta su facultad de usar, gozar y disponer de esa cosa sin que nadie lo inquiete o moleste en el ejercicio de esa actividad, realmente uno no puede ver sino una relación entre persona y cosa; pero cuando una persona atenta contra ese derecho, el organismo jurisdiccional funciona y a ese perturbador lo obligan a*

---

<sup>265</sup> El significado que se da en este punto al término “desaparecer”, aplicado en el caso, al desvanecimiento jurídico de la facultad de disposición, tiene un sentido fatal, es decir, extintivo, absoluto y no relativo o suspensivo. Si desaparece la facultad, se extingue, lo hace para siempre. Habrá ocurrido, entonces, una transferencia voluntaria o forzosa de la propiedad y se tendría en todo caso a otro propietario, distinto al anterior. Esta aclaratoria se hace porque las facultades de la propiedad pueden limitarse o contraerse al máximo; pero si la facultad de disponer desaparece en un propietario de forma absoluta, se extingue, este deja de serlo.

<sup>266</sup> Aguilar Gorrondona, José Luis. Op. cit. p. 175. Ver nota al pie N° 11, p. 18.

*devolver la cosa. La obligación de restituir la cosa se explica porque hay la obligación de parte de todos de respetar esa relación, conforme a la doctrina personalista*<sup>267</sup>.

Aceptando que la propiedad es el derecho real por excelencia, esta comprende entonces un vínculo jurídico que se ejerce sobre una cosa propia, corporal, el cual permite al sujeto activo, vale decir, al propietario, obtener de la cosa u objeto, la más completa utilidad, pero también la exclusividad como propietario frente al resto de sujetos que están obligados a abstenerse de perturbar bajo alguna forma el derecho del propietario. Aunque modernamente se le reconoce el carácter pleno y definido a la propiedad, hoy en día no se le considera un derecho absoluto o ilimitado del propietario, tanto como para llegar a hacer lo que quiera, como en la época romana, toda vez que se acepta política y jurídicamente que este derecho debe estar sometido a limitaciones que la propia ley establece y al cumplimiento una función social<sup>268</sup>. Se había señalado anteriormente que desde la época romana se reconocía al interés general, al de la sociedad, como justificativo de limitaciones al poder privativo del propietario y cómo durante la época de Justiniano se instituyó la expropiación también como límite a la exclusividad del propietario por causa de la utilidad pública. Estas limitaciones tanto como la función social a la que se dedica un análisis en capítulo aparte han influido grandemente en el diseño de la propiedad agraria desde la disciplina del derecho agrario y en las legislaciones especiales que regulan el tema.

#### **a. Derecho positivo y propiedad en Venezuela: Código Civil y Constitución**

La evolución doctrinaria que se da como producto del estudio del derecho como ciencia y los cambios institucionales inducidos por los acontecimientos políticos y demandas sociales a lo largo de la historia, han delineado una definición y una estructura de la propiedad como institución que hoy se encuentra constitucionalizada, codificada y asentada en las leyes del ordenamiento jurídico nacional, dando origen al régimen jurídico que le es característico. Quien detenta un derecho de propiedad, legalmente reconocido, vale decir, quien exhibe un título genuino, formalizado por el Poder Público, es un propietario y quien es propietario de tierras y en particular de la tierra con vocación agrícola, tiene el derecho de usarlas, de disfrutarlas y de disponer de ellas, de ararlas, de

---

<sup>267</sup> Hernández Ocanto, Miguel Ángel. *Fundamentos jurídicos esenciales en la construcción del Derecho Agrario Venezolano*. Op. Cit., p. 59

<sup>268</sup> Aguilar Gorrondona, José Luis. Op. cit. p. 169

sembrarlas, de cosecharlas, de venderlas, donarlas, arrendarlas o hipotecarlas, estando solamente limitado por lo que las propias leyes establezcan al respecto. Así se comprende este fundamental derecho no solamente en la doctrina, sino que está asentado en la mayoría de las legislaciones del mundo, como una institución propia del derecho positivo.

En el ordenamiento jurídico nacional queda reflejado el contenido de la propiedad con influencias marcadas del derecho romano en cuanto a su contenido esencial pero también del llamado Código Napoleón, que se dicta como consecuencia de la Revolución Francesa. Así, Código Civil (CC) vigente en el país, cuya normativa es de carácter orgánico, señala que la propiedad es el derecho de *usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley* (artículo 545)<sup>269</sup>. El CC, de anterior promulgación a la vigente carta magna, dispone de forma expresa los atributos del derecho de propiedad, reconociendo la exclusividad del propietario en el dominio, pero disponiendo también limitaciones del tradicional carácter absolutista romano, en vista del interés social y de las restricciones impuestas a su ejercicio por razón de las leyes que se dicten al respecto. El CC establece que el propietario no puede ser obligado a ceder su propiedad ni tampoco forzado a permitir que otros hagan uso de ella, salvo por una causa de utilidad pública y social; y aun en este caso, mediante la garantía de un juicio contradictorio e indemnización previa (artículo 547). Este artículo no hace sino abrir la posibilidad de legislar limitaciones el ejercicio privado del derecho de propiedad, solamente por una causa de utilidad pública o social, lo cual no es sino la expresa indicación de una disposición expropiatoria que deberá seguirse mediante el procedimiento que se establezca en leyes especiales, según se muestra en el mismo artículo.

La Constitución, por su parte, también garantiza el derecho de propiedad, declarando que *toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes* (artículo 115)<sup>270</sup>. La carta magna garantiza expresamente el derecho de propiedad, pero sometido a limitaciones que la ley puede establecer con fines de utilidad pública o interés social. En ambos textos normativos, tanto el de la constitución como el del código civil, se deja constancia expresa que el derecho de propiedad puede estar sujeto a restricciones por razón de la ley y por causas de utilidad pública o interés social, con lo cual se consagra un derecho de propiedad que hereda del antiguo derecho romano, tal como ya ha

---

<sup>269</sup>Publicado en la Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26 de julio de 1982

<sup>270</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000.

sido señalado, lo esencial de este instituto, prescindiendo del carácter absoluto, ilimitado o inviolable del mismo, que fue un elemento característico que se fue desdibujando hasta desaparecer en las legislaciones modernas y muy especialmente a partir del Código Napoleón, aunque el propio derecho romano ya había consagrado limitaciones a su ejercicio.

Sobre los planteamientos anteriores, se establece de forma concluyente que la propiedad como derecho, en sentido estrictamente civil, se fundamenta sobre los tres atributos determinantes tradicionales: el uso, el disfrute y la disposición del bien tenido en propiedad, tal como está instituido sólidamente en la doctrina y en disposiciones legales indicadas del Código Civil y de la Constitución venezolana. En consecuencia, todo bien que puede ser objeto de apropiación por cualquier medio legal, sea mueble o inmueble, de naturaleza material o inmaterial, tiene garantizado un derecho de propiedad, legalmente reconocido y garantizado constitucionalmente. Esta afirmación es válida, en principio, para las tierras agrícolas o de vocación agroproductiva, que hayan sido adquiridas por cualquier medio legal no distinto al previsto en el ordenamiento civil, que no es otro que el Código Civil<sup>271</sup>. La forma de adquirir tierras mediante la compra, de transmitir las mediante la venta, de arrendarlas, de sucederlas, de usufructuarlas, entre otras, son formas todas reguladas por el Código Civil.

En definitiva, la propiedad sobre cualquier tipo de bienes, entre estos la tierra, está garantizada constitucional y legalmente en el ordenamiento jurídico nacional, pero las alusiones expresas tanto en el Código Civil como en la carta magna referidas a que este derecho puede ser restringido, conducen indubitablemente a concluir que el derecho de propiedad no es un derecho incondicional o ilimitado, sino que está sometido a las obligaciones o restricciones que se establezcan por ley, en respuesta siempre a algún interés social o a una función social, que prevalece sobre el interés del propietario. El constituyente fue aún más específico, al disponer que las referidas limitaciones que toca al legislador determinar en las leyes, se establezcan solamente por causa de un interés general,

---

<sup>271</sup> Conviene aclarar, sin embargo, que la Constitución en el país garantiza la propiedad de todo tipo de bienes y el Código Civil abarca la propiedad de la casi totalidad de los bienes que pueden ser adquiridos, excepto algunos como los bienes producto de la creación humana y que también pueden ser objeto de apropiación especial como lo es la propiedad intelectual. El propio CC establece en el artículo 546 que *el producto o valor del trabajo o industria lícitos, así como las producciones del ingenio o del talento de cualquiera persona, son propiedad suya, y se rigen por las leyes relativas a la propiedad en general y las especiales sobre estas materias*. En este sentido, existen leyes especiales que regulan este tipo de propiedad como lo es la Ley de Propiedad Industrial o la Ley de Derechos de Autor, que en todo caso no forman parte de los objetivos de análisis de esta investigación.

sea por utilidad pública o por interés social. En consecuencia, el derecho de propiedad no es un derecho absoluto del propietario, porque está sometido a un interés superior, el de la sociedad, pero tampoco puede el Estado restringirlo por causas distintas a este interés preferente de la colectividad. Más adelante en el trabajo se expondrá de que forma el régimen jurídico especial de la propiedad agraria en el país afecta a la propiedad de la tierra en sentido civil, actuando como un fuero jurídico atrayente sobre la propiedad privada de las tierras rurales y demarcando una clara diferenciación entre la propiedad privada de la tierra, la del ordenamiento positivo civil, y la propiedad agraria.

#### **10. La propiedad de la tierra en el Derecho Agrario. Especificidad y noción doctrinaria. El “agrarismo” como doctrina**

La evolución del concepto de propiedad en su sentido romano cede espacios ante formas más restrictivas de un derecho que se fue depurando hasta conformar la doctrina civilista, desde su concepción como derecho ilimitado, exclusivo y perpetuo, que se refuerza con las ideas de la revolución francesa, alcanzando un carácter sagrado e inviolable, tal como lo aprobó la Asamblea Nacional Constituyente Francesa en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y luego en la época postrevolucionaria del Código Civil francés (1804) o Código Napoleón (denominado así a partir de 1807), que lo consagra como el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta. Desde entonces, la doctrina civilista ha evolucionado desde un derecho absoluto hacia uno de carácter relativo, en el que el propietario, titular del derecho, debe aceptar en un momento dado otros intereses, incluso ante otros derechos, estimados preferentes, como lo es por ejemplo el interés social. Casanova lo ilustra con la siguiente afirmación:

*Y de este modo, al cabo de unos cuantos decenios, hoy vemos, volviendo al ejemplo anterior, cómo el propietario de la casa que no la habita personalmente no puede pretender que esta permanezca cerrada, en desuso, cuando haya otras personas que la requieran para abrigarse. Y cómo el propietario no puede talar libremente sus bosques, sino con autorización del Estado y siempre que con los cortes no altere condiciones climáticas o ponga en peligro suelos estimados indispensables para el desarrollo integral del lugar. Ni que decir del **ius abutendi**, esta facultad en cuya virtud el propietario podía llegar hasta la destrucción de la cosa objeto de su derecho, casi hasta*

*desaparecido (sic). Es que la evolución experimentada por la propiedad le ha hecho perder su vocación egoísta, su excluyente afectación individual*<sup>272</sup>. (el resaltado en negritas viene del original)

Ciertamente, el alcance del derecho de propiedad ha variado en el tiempo, por razón de los mismos cambios sociales y como reflejo de las distintas necesidades del hombre en sociedad, así como por la evolución de la doctrina jurídica que recoge estos cambios y la evolución propia de la ciencia del derecho. Las facultades del titular han variado, de mayor amplitud a menor amplitud, pero siempre en torno a la tríada de atributos de uso, goce y disposición del bien poseído, acerca de las que puede el propietario aun disponer de forma exclusiva, pero sin que el ejercicio de estas facultades impida el desarrollo social o colectivo. La propiedad es un derecho que se reestructura, que cambia, pero que en esencia no desaparece, al amparo del propio Estado que contribuye a modificarlo, a ajustarlo, pero también que lo auxilia y lo garantiza. Es el Estado como garante del bien común a quien corresponde que la propiedad sirva no solo al interés individual sino también al social<sup>273</sup>. Se va configurando en torno al derecho de propiedad una especie de escudo que a la vez que protector del propio interés individual, también es una defensa de los intereses sociales, surgiendo así la figura de la función social de la propiedad, cuyo análisis será objeto del próximo aparte.

Conviene precisar, sin embargo, que en el estudio de la propiedad territorial se debe separar a la tierra como bien u objeto del ordenamiento jurídico general, considerado entre los bienes patrimonialmente susceptibles de apropiación y cuyo derecho está protegido y garantizado constitucionalmente y en las leyes del ordenamiento positivo, de la tierra como elemento de la cuestión agraria, como objeto de un régimen especial, de una legislación especial que fundamenta y acompaña una política de cambio estructural de la propiedad como lo es la reforma agraria. En esta evolución de la propiedad a la que se hacía referencia previamente y respecto a la propiedad de la tierra especialmente, se ha producido en la doctrina general de las ciencias jurídicas, además, una clara separación entre la propiedad común o civilista y la propiedad de la tierra que emana de la rama del Derecho Agrario. Por lo tanto, en el país, el estudio jurídico de la propiedad de la tierra no puede excluir el análisis doctrinario de la propiedad agraria, como institución especial, de la misma forma

---

<sup>272</sup> Casanova, Ramón Vicente. *Derecho Agrario*. Op. cit. p. 39.

<sup>273</sup> Casanova, Ramón Vicente. *Ibidem*, pp. 38-40

que en el estudio del Derecho como ciencia no se podría omitir el análisis de la propiedad civilista, que fue objeto de examen en el aparte anterior.

Ahora bien, la propiedad de la tierra en sentido civil y la propiedad de la tierra en sentido agrario, son dos aspectos de un estudio teórico que completa una investigación comprensiva de la propiedad de la tierra rural en el país. A ambos conceptos los une su vinculación con las tierras de cultivo y otros aspectos teóricos que le son comunes, pero existe una clara separación jurídica entre la propiedad de la tierra y la propiedad agraria, no solamente desde el punto de vista dogmático, sino también en el ordenamiento positivo venezolano. La propiedad agraria adquiere un carácter especial, distinto al de la propiedad de la tierra agrícola del derecho civil, porque la primera tiene un origen distinto y un alcance específico, diferente a la propiedad de la tierra con fundamento en el derecho civil. Mientras la propiedad agraria es generalmente consecuencia de una reforma agraria y de una legislación especial, con bases doctrinarias propias, la del derecho agrario, la propiedad de la tierra en sentido civil, por su parte, tiene su asiento en el derecho común sobre bienes y derechos reales y en la legislación general o especial que reconozca el carácter civil de la propiedad como es el Código Civil.

Ahora bien, para la exploración de la propiedad en sentido agrario y especialmente dentro del Derecho Agrario, es importante retomar los orígenes y hacer referencia a algunos antecedentes históricos que se remontan a la época romana. En efecto, la propiedad agraria le debe al Derecho Romano buena parte de lo que es actualmente como institución esencial y especial del Derecho Agrario, no solamente por las limitaciones que hoy se imponen sobre la propiedad agraria, sino también por las formas de entrega o adjudicación a los beneficiarios que son propias o comunes en los programas reformistas de la estructura de la propiedad o de reforma agraria. En la antigua Roma, tal como fue reseñado en páginas previas, encontramos un antecedente de transformación de la estructura de la propiedad en la propuestas legislativas de los hermanos Graco, cuya esencia constituye sin duda, tanto por su forma y contenido una de las primeras referencias concretas de una reforma agraria en la historia del mundo jurídico occidental. La república romana hacia el siglo II a.c. presentaba múltiples problemas derivados de las profundas desigualdades que se habían generado entre la gran mayoría de plebeyos y la oligarquía terrateniente que controlaba la economía, a través de la actividad fundamental que era la agricultura y la ganadería, y la política a través del senado cuyos miembros provenían principalmente de la aristocracia dominante. Algo relevante a destacar,

igualmente, era la creciente disminución de la productividad de las tierras por abandono debido a la creciente urbanización y consecuente migración a las ciudades que se desarrollaban, la falta de cuidado por parte de los grandes propietarios o inclusive por la incapacidad competir con los precios de los productos agrícolas que llegaban del extranjero. En este contexto los hermanos Tiberio y Cayo, entre 133 y 123 a.c. condujeron un conjunto de propuestas legislativas de arraigo social como miembros de los Tribunales de la Plebe al que accedieron mediante elección, planteando entre otras reformas, la redistribución de las tierras públicas o *ager publicus*, que no eran otras sino aquellas que el Estado Romano anexaba por derecho de conquista, expropiación o represalia contra los enemigos. Las ideas planteadas por los hermanos Graco (*lex agraria*, *Lex Sempronia*, entre varias) tenían como finalidad distribuir las tierras públicas a los plebeyos urbanos y a los soldados, procurar el asentamiento de estos en las colonias, conceder la ciudadanía a los no romanos (latinos e itálicos), que los caballeros pudieran formar parte de los tribunales, entre otras. Estas propuestas que llegaron a convertirse en leyes le costaron la vida a Tiberio, el mayor de los hermanos Graco y a la larga fueron derogadas o perdieron su vigencia, aunque parte de sus disposiciones se incorporaron a nuevos estatutos y normativas que se dictaron en el tiempo<sup>274</sup>.

Delahaye por su parte es coincidente y aún más directo al señalar que el origen del término “agrario” nació en Roma como consecuencia de las leyes agrarias que regulaban el acceso a las tierras públicas, relatando en particular como lo agrario en Roma se refería al otorgamiento por el Estado de tierras obtenidas en las conquistas.

*Lo agrario se refería pues al otorgamiento por el Estado romano a particulares (para los pobres en forma gratuita, y pagando alquiler para los demás ciudadanos), de tierras obtenidas en las conquistas. Esto muestra la importancia que tuvieron las guerras para aportar nuevas tierras públicas a disposición del Estado romano (además de proveer esclavos cuya necesidad crecía debido a su débil tasa de reproducción). El alquiler de estas tierras ingresaba a las arcas fiscales, y su adjudicación gratuita a «los ciudadanos pobres» correspondía a un proceso de reforma agraria que permitía mantener la lealtad de sus*

---

<sup>274</sup> Peñalver Rodríguez, Miguel Ángel. *En torno a las leyes de Tiberio y Cayo Graco*. Tesis Doctoral. Departamento de Derecho Romano. Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid. 1980, pp. 13-63 y 120-36.

*beneficiarios hacia el gobierno, así como facilitar la custodia de las fronteras del imperio romano por parte de los colonos allí asentados*<sup>275</sup>.

El autor citado va más allá al señalar que el agrarismo ha evolucionado desde su origen romano para constituirse en una teoría de los derechos de propiedad de los campesinos vinculándolo con el institucionalismo, en la medida que el mercado es pernicioso para los campesinos, por lo que la tesis agrarista reclama, según el autor, el papel del Estado para regular el acceso a los derechos de propiedad de la tierra. En un intento de búsqueda de un ámbito que lo defina, Delahaye nos da cuenta de lo que para él es el agrarismo:

*En su primera acepción, lo «agrario» se refiere pues a las tierras repartidas por el Estado, tanto como «premio de la conquista», es decir su repartición entre militares (según las situaciones, a soldados, oficiales o ambos) así como su adjudicación entre los «ciudadanos pobres». Desde entonces, bajo el término agrario (o agrarismo, en tanto conjunto de planteamientos y de políticas referidos a lo agrario), se cobijaron varias acepciones del término que nos interesa revisar. Nacieron en determinadas situaciones históricas que vale la pena examinar para explorar el concepto*<sup>276</sup>.

El agrarismo no se detiene en Roma, sino que sigue su evolución histórica y se perfila en múltiples expresiones en los planteamientos revolucionarios o reformistas de distintos momentos históricos clave para la humanidad como fue el caso de la revolución francesa ante las consignas de tierras para todos y en propiedad, o las consecuencias devastadoras que para el campesino europeo trajo la libertad de contratación, ante el influjo de las ideas liberales de la ilustración aplicadas en el siglo XVIII o los efectos de la revolución industrial y la entrada de productos agrícolas desde los mercados emergentes de los Estados Unidos, Australia, Rusia y Canadá, gracias a la reducción de

---

<sup>275</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., p. 42.

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 43. Ciertamente, como intento es una buena aproximación del autor, aunque incompleto, según nuestro criterio, puesto que el agrarismo como doctrina es algo más que un procedimiento de adjudicación de tierras desde el Estado. En el estudio del Derecho Agrario como ciencia de capítulo anterior se hizo una definición del objeto, del método y de los principios de la disciplina y a partir de allí se puede concluir que el agrarismo puede considerarse más que un programa o un procedimiento, un cuerpo de conocimiento, una doctrina, una aproximación científica al estudio de la cuestión agraria con una sólida base filosófica, humanista y de justicia. Estas afirmaciones se confirman más adelante al analizar la propiedad agraria.

costos en los fletes que implicó el mejoramiento tecnológico del transporte por vía marítima y por tren, lo que como efecto que se dictaran una serie de medidas de protección a los productores campesinos o la entrada de las ideas marxistas que tenían como bandera la crítica de la propiedad de los medios de producción en particular la tierra, la influencia de la iglesia católica cuyas encíclicas instituyeron una doctrina social que hacían referencia al valor de la función social de la propiedad de la tierra y del trabajo, al punto de insurgir partidos agraristas en la Europa de finales del siglo XIX e inicios del XX cuyas consignas programáticas incluían el reparto de tierras a los pequeños campesinos y la reivindicación de los valores asociados al mundo rural. La revolución mexicana (1917), bolchevique (1918), china (1949), cubana (1959), vietnamita (1975) todas tuvieron un componente agrario de capital importancia, y por supuesto las reformas agrarias en Centroamérica y Suramérica que se implantaron a partir de los años sesenta del siglo XX también tienen su fundamento en las banderas contra el régimen latifundista y a favor de la distribución equitativa de tierras rurales<sup>277</sup>.

Ahora bien, ciertamente el Derecho Agrario en cuanto a la institución de la propiedad se refiere, debe mucho de su concepción a la Roma antigua y a su evolución posterior, que llega a unificarse hacia la segunda década del siglo XX, cuando sientan las bases científicas de la disciplina. La vinculación romana aflora no solamente porque los atributos esenciales de la propiedad de la tierra están presentes, aunque en la propiedad agraria están limitados mucho más que en la concepción civilista, sino porque también Roma instituyó la forma de otorgar desde el Estado tal tipo de propiedad de la tierra, bien para premiar a los soldados triunfantes en las guerras de conquista del Imperio o bien para ser entregadas a los campesinos o pobladores sin recursos. Para el Derecho Agrario la propiedad de la tierra es la institución esencial, aunque ciertamente no la única. Bien sea asumiendo la tesis de la especialidad o de la autonomía de la disciplina, la propiedad de la tierra en el marco del Derecho Agrario tiene particularidades que la definen en función de los fines mismos de la ciencia agraria. Su revisión ya desde la óptica de la ciencia social que es la disciplina agrarista se hace necesaria para la presente investigación. Estas particularidades han construido una corriente o doctrina agraria en torno a la propiedad. Duque Corredor lo señala de la siguiente manera:

*No cabe duda que alrededor de la propiedad el Derecho Agrario ha generado un conjunto de ideas que lo caracterizan, por lo que*

---

<sup>277</sup> *Ibidem*, pp. 43-62.

*propriadamente puede decirse que existe una ideología agrarista sobre tal derecho. En efecto, esa ideologización consiste en que para el Derecho Agrario la propiedad: 1º) Es cada vez más social que individual. 2º) Su régimen es también mayormente estatutario que voluntario. 3º) Su contenido está pleno de deberes antes que de derechos y 4º) Por ello, es “propiedad-obligación” y no “propiedad-derecho”*<sup>278</sup>. (entrecomillado viene del original)

El carácter preminentemente social del derecho agrario prevalece sobre lo individual y sobre la tendencia natural del hombre de apropiarse de los bienes, al momento de definir la propiedad de la tierra y su alcance. Para el autor anteriormente citado, estas afirmaciones que son fundamentales para garantizar la convivencia social arguyen a favor del establecimiento de límites, por mucho que se considere a la propiedad como un derecho natural, puesto que el límite del derecho es la sociedad misma y es esta quien puede definir cuál es la mejor forma de garantizar el ejercicio de este derecho a la tierra<sup>279</sup>. De allí que el derecho agrario, señala el autor, procure entre sus objetivos, un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra y regule la eliminación por vías legales del cultivo indirecto de la tierra y de la explotación subóptima, teniendo siempre como norte el establecimiento de los vínculos entre el hombre y la tierra, tal como lo expresa en la siguiente cita:

*Sobre esos fines y objetivos de justicia social, el Derecho Agrario persigue el establecimiento de los vínculos hombres-tierras, según este conjunto de elementos: **El Sujeto:** la persona que la trabaja. **El Objeto,** la tierra como la unidad del suelo, recursos naturales renovables y el ambiente. Y, su **Condición o límites:** los intereses de la sociedad traducidos en la función social que le es ínsita a la propiedad agraria como derecho. Se trata de, en consecuencia, de un sistema donde la posesión es el contenido del derecho de propiedad agraria. En el cual el derecho de usar y aprovechar es también el deber de usar y aprovechar racionalmente de la tierra.*

---

<sup>278</sup> Duque Corredor, Román J. *Derecho Agrario Instituciones*. Tomo I. Op. Cit., p. 143.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 144.

*Este sistema consiste en unir existencialmente la propiedad, la tenencia y la explotación en una persona. Por tanto, para el Derecho Agrario, a través de la función social, la posesión y el uso integran el concepto de propiedad agraria, de la cual son inseparables, por lo que a la par que derecho es una relación obligacional. La propiedad agraria es, pues, una suerte de “obligación real social”<sup>280</sup>. (resaltados y entrecomillados del original)*

Ciertamente, la propiedad agraria es una institución jurídica relevante del derecho agrario para la generalidad de la doctrina agrarista y sus propulsores, entre otras razones porque aquella ante todo establece o ha de establecer una relación vital entre la tierra objeto de las actividades de producción agrícola y el ser humano que realiza esas actividades por medio de su trabajo. Giménez Landinez describe de la forma siguiente cómo esta relación le da categoría de institución a la propiedad e la tierra:

*Es preciso reconocer que la propiedad tiene categoría de institución; desde luego que es algo que en forma ordenada y organizada, con carácter jurídico, ha constituido un elemento fundamental de nuestro ordenamiento legal, en orden a resolver un problema de carácter permanente. Ahora bien, de hecho la propiedad es por encima de todo una relación. En todo caso una forma de relación entre la tierra como objeto de producción agrícola, ya sea vegetal, animal o forestal, y el hombre que realiza esa producción a través de su trabajo. Que este tipo de relación haya sido objeto de formas injustas o inconvenientes, y de que haya de merecer tratamientos especiales según las circunstancias no quita el hecho de que, como relación, en alguna forma existirá siempre, como siempre existirá el binomio tierra-hombre, y por tanto una ecuación que resolver entre ambos. Que cambie inclusive el titular de esa relación no quita permanencia a las necesidades de establecer principios que la rijan y normas que la regulen, pues nadie habría de ser tan inocente como para*

---

<sup>280</sup> Duque Corredor, Román J. *Procesos sobre la propiedad y la posesión*. 2ª Edición. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios, 80. Caracas. 2009, p. 484.

*pensar que se alcanzará una panacea mágica para resolverlo en forma definitiva.*

*En otras palabras, que en esa relación, llamémosla propiedad o no, sea el titular de derechos el individuo, o un grupo social, o el Estado, la propiedad como forma de relación entre sujetos y el objeto de la tierra habrá de existir siempre y habrá de exigir siempre criterios de justicia y equidad<sup>281</sup>.*

En Latinoamérica, la propiedad agraria se instituye generalmente como una forma de reponer o restituir el origen violento en la conformación de la propiedad que se dio en los procesos de conquista y posterior colonización y que destruyeron los vínculos entre la tierra y las instituciones humanas prevalecientes al momento de la irrupción de los conquistadores, tal como Delahaye señala que fue característico de este tipo de procesos en América Latina, Estados Unidos, Canadá, África o Australia o en la misma Europa en sus albores<sup>282</sup>. Se verá más adelante como las legislaciones agrarias y en especial aquellas que se dictan en el marco de procesos reformistas, regulan profusamente la propiedad agraria con la finalidad de lograr los objetivos redistributivos y de cambio estructural de la propiedad de la tierra, entre otros, a objeto de reparar los daños ocasionados por las formas violentas e ilegítimas de apropiación de la tierra que dejaron apartados de la posibilidad de obtener derechos de propiedad sobre la tierra a una inmensa cantidad de campesinos y labriegos de la tierra, y por tanto fuera de los pretendidos criterios de justicia y equidad en el acceso y tenencia de sus tierras.

En situaciones de normalidad institucional, de estabilidad tanto política como económica en el marco de una democracia funcional, bastaría la consagración nominal del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico, en el sentido civilista que hemos descrito, para que este derecho estuviera efectivamente garantizado. El mercado completaría el resto del trabajo junto al Estado que intervendría solo hasta donde fuera necesario para corregir las imperfecciones de aquel. En la práctica esto no ha sido así en nuestro país y en muchos otros países, por razones históricas, políticas, sociales y económicas. La concentración de la tierra, derivada tanto de las viejas titulaciones coloniales u originada en distribuciones discrecionales durante la guerra de independencia, trajo como

---

<sup>281</sup> Giménez Landinez, Víctor. *Contribuciones del Derecho Agrario Venezolano al Derecho Agrario como Ciencia*. Op. Cit. p. 28.

<sup>282</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión Agraria en Venezuela*. Op. Cit., pp. 18-19.

consecuencia la conformación de latifundios y la rigidez del mercado de tierras o su total inexistencia, tal como fuera señalado en capítulos anteriores, lo que ha hecho necesario dar una solución por vía del derecho, a la imposibilidad de una parte importante de campesinos y productores agropecuarios, de tener acceso a la propiedad de la tierra o de regularizar su ocupación. El Derecho Civil y su institución cardinal en materia de bienes, la propiedad, junto a las imperfecciones del mercado, se han mostrado insuficientes para dar una solución estable, equitativa y justa al problema de la concentración y desigual distribución de la propiedad predial. Entre las soluciones a la también llamada cuestión agraria, están las propuestas de cambio a la estructura de la propiedad de la tierra mediante reformas agrarias cuyo fundamento jurídico son leyes especiales, de tierras, agrarias, rurales, entre otras denominaciones. Estas leyes especiales, sustentadas en la doctrina del Derecho Agrario, disponen de un tipo de propiedad especial, particular y distinta sobre la tierra, a la que se denomina propiedad agraria.

Al inicio del presente marco teórico referencial, fue señalado como la propiedad puede cumplir una diversidad de funciones y destinos específicos en la sociedad y por ello es por lo que se puede hablar de varios tipos de derechos de propiedad de acuerdo con cada función social y destino asignado: mobiliaria, inmobiliaria, agraria o rural, urbana, de los bosques, del agua, etc. De allí que todas las formas de propiedad deben ser objeto de protección para que puedan cumplir con la función o finalidad social que les corresponda<sup>283</sup>.

En el caso de la propiedad agraria, los agraristas han vislumbrado palmariamente que esta propiedad al estar inexorablemente destinada al cultivo y a la cría, actividades que son esenciales para la producción de alimentos o de materias primas para su producción, luce evidente que sobre esta importancia del destino o de la función que tiene la propiedad agraria y que la diferencia de cualquier otro tipo de propiedad, se comprenden las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho a la tierra y a quienes sean sus propietarios o llegaren a serlo. La propiedad de la tierra y su función social, necesariamente se funden en una sola entidad, puesto que es el interés social, el beneficio general, el que se sobrepone al interés exclusivamente privado que le es característico a la visión civilista. Es la

---

<sup>283</sup> Argüello, Israel. Op. Cit., pp. 23-24. La Constitución vigente contiene un marco jurídico agrario sobre el cual se hará referencia más adelante, el cual dispone que el Estado debe proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad, así como las distintas formas empresariales bajo régimen de propiedad colectiva, siguiendo la doctrina citada que defiende precisamente la tutela de distintas formas de propiedad que van desde la propiedad privada a las de tipo asociativo y colectivo, según la finalidad de cada tipo (artículos 307 y 308).

propiedad como deber la que prevalece sobre la propiedad como derecho, característica acerca de la cual también se comentó al inicio de este aparte y que de alguna forma es la causa de que se modifique el núcleo esencial de la propiedad desde el punto de vista jurídico, vale decir, de que se alteren los atributos de uso, goce o disfrute y disposición <sup>284</sup>. Giménez Landínez es claro en este sentido cuando señalaba que la evolución que se produce en la institución de la propiedad alrededor de los elementos básicos de la tradicional concepción civilista que conforman este derecho: el *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi*, definen dentro del derecho agrario lo que se entiende por propiedad agraria o llamada también propiedad rural. El autor indica que en la propiedad agraria, el derecho de usar la tierra (*ius utendi*) implica más bien el deber de usarla, con lo cual el derecho se convierte en obligación (propiedad-deber)<sup>285</sup>. El autor va más allá al instruir, que la obligación de usar la tierra no queda de forma general o abstracta, sino que conlleva otros deberes para el aprovechamiento productivo de la tierra. En sus palabras:

*Se trata del **deber de usar la tierra y además de usarla con determinadas características**, dentro de las cuales habrían de anotarse como muy importantes las de usarla **suficiente y eficientemente**, por una parte; y por la otra, de **usarla racionalmente**, sin dañarla, sin deteriorarla, más bien beneficiándola, de acuerdo a las normas de conservación y fomento del recurso<sup>286</sup>. (resaltados vienen del original)*

El autor continúa expresando que, respecto del derecho a disfrutar de los frutos obtenidos del trabajo de la tierra (*ius fruendi*), tampoco se considera un atributo absoluto del derecho de propiedad agraria porque al ejercicio de esta facultad se le pueden imponer ciertas restricciones sobre qué producir, cuánto producir, cómo producir e inclusive condicionar el precio que se recibe por la cosecha producida con la finalidad de garantizar ingresos equitativos a los productores, tomando en cuenta las diferencias de productividad de los suelos, la ubicación geográfica y la distancia a los centros de acopio, entre otros elementos<sup>287</sup>. Finalmente, en relación con el derecho de disponer (*ius abutendi*) de la propiedad agraria, el autor señala que dicho atributo es el que mayores reacciones y

---

<sup>284</sup> Marrero C. Juan F. Op. Cit., p. 264.

<sup>285</sup> Giménez Landínez, Víctor M. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Marco conceptual e implicaciones jurídicas*. 1981. Op. Cit., p. 168.

<sup>286</sup> *Ídem*.

<sup>287</sup> *Ibidem*, pp. 170-172.

críticas ha producido desde el sector civilista, al que el autor llama tradicionalista. La propiedad agraria, tiene particularidades que son obligantes como sustento jurídico del desarrollo rural, según argumenta el autor:

*Como se ve, la propiedad agraria tiene sus características especiales y distintivas de la propiedad quiritaria o civilista que se venía conociendo en la legislación tradicional. Y no hay duda de que ese concepto de la propiedad agraria es el que habrá de servir de marco jurídico a todo programa de desarrollo rural integrado. Sea cual fuere la filosofía que lo inspire, sea cual fuere el tipo de desarrollo general que se desee, aparecería como incongruente basar un programa de desarrollo rural integrado en criterios de propiedad completamente contrarios a lo que ella misma debe significar, es decir, una institución del “hombre y de todos los hombres”<sup>288</sup>.*

El derecho de propiedad agraria, aunque puede ser y de hecho es un derecho privado, individual, no es un derecho absoluto, sino más bien una propiedad personal condicionada y limitada por el bien común y por tanto vinculada al desarrollo, al progreso del hombre y en particular del medio rural y por tanto no puede eludir la función social que según el autor le es inherente a su razón de ser<sup>289</sup>. Es una noción de la propiedad como institución, de carácter personal, que se basa en el trabajo y que es afín a los intereses de la comunidad, que el propio Giménez Landínez la describe de la siguiente forma:

*Podría decirse por tanto que más que un derecho individual o privado, [la propiedad agraria] se definiría como una institución social basada en la persona humana porque surge y se afianza en la vinculación personal del hombre como ser individual y social con la tierra, a través del trabajo que sobre ella realiza aquél; es decir, que se justifica y se sostiene en la “fecundidad del trabajo” sobre la tierra y esto en orden al beneficio individual ciertamente, pero también y fundamentalmente en orden la*

---

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>289</sup> *Ibidem*, pp. 174-175.

*beneficio o provecho colectivo*<sup>290</sup>. (lo destacado entre comillas viene del original)

Argüello coincide con la mayor parte de los autores citados, señalando que la obligación productiva de la tierra condiciona su estructura, así como la forma en que nos aproximamos a su análisis, distinguiéndola del esquema civilista, y otorgándole un carácter especial:

*El principio de que la propiedad de la tierra productiva obliga, implica que la estructura del derecho de propiedad agraria se encuentre integrado por deberes especiales, que le dan autonomía frente a la regulación normativa establecida en el Código Civil.*

*Las características especiales de la propiedad agraria se pueden analizar de tres maneras diferentes, a saber: a) desde su modo de adquisición, es decir, la forma de convertir un sujeto del ordenamiento, en titular del derecho de propiedad; b) desde el punto de vista del disfrute del derecho de propiedad, es decir, de las modalidades de goce; y, c) con relación a las facultades de disposición el derecho de propiedad*<sup>291</sup>.

La propiedad agraria se define en la doctrina del Derecho Agrario, entonces, como una institución obligante, sin dejar de ser un derecho. El propietario agrario tiene el derecho, pero también el deber, de usar la tierra de forma eficiente, permanente, continua, directa y racionalmente. La propiedad agraria es el centro de un conjunto de derechos, pero también de obligaciones económicas, técnicas y sociales que tienen su fundamento en la actividad agraria, la cual llena de contenido al derecho de propiedad de la tierra. La doctrina agraria justifica las obligaciones o restricciones que limitan a la propiedad agraria porque esta institución está vinculada más al interés social que al provecho individual del propietario. Aun así, incumbe señalar, que la doctrina igualmente reconoce la importancia de garantizar y tutelar el derecho subjetivo, exclusivo del propietario, el cual debe respetar tanto el Estado como los terceros, sean otros propietarios o sujetos con cualquiera otra condición. El Estado, por tanto, a la par de proteger la institución de la propiedad agraria, debe también facilitar su acceso a quien la trabaja de forma eficiente tanto desde el punto de vista

---

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>291</sup> Argüello, Israel. Op. Cit., pp. 27-28.

productivo como desde el punto de vista ambientalmente sustentable. El legislador tiene la tarea de traducir en leyes especiales de tierra, de reforma agraria o de desarrollo rural o agrario los principios doctrinarios que permiten unir la propiedad de la tierra, su tenencia o posesión efectiva y su utilización y aprovechamiento por el productor agropecuario<sup>292</sup>.

Otro aspecto que se debe señalar en relación con la especificidad de la propiedad agraria es que, a pesar de provenir del tronco común del derecho civil, esta institución queda fuera no solamente de esta doctrina sino del Código que la regula, que en nuestro país como ya fue visto, es el derecho de usar, usar y disponer de un bien de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones que establezca la ley (artículo 545 del Código Civil). El bien puede ser un fundo agrícola, pero la codificación nacional establece el derecho de forma tradicional y general, para lo que sería en principio, la propiedad sobre todo tipo de bienes privados obtenidos legalmente, con las excepciones que el propio código señala en su texto, como fue visto con anterioridad. Por su parte, en cambio, la legislación especial agraria vigente en el país sí define la propiedad de la tierra, como un derecho de usufructo, sin posibilidad de disposición, que otorga el Estado a los beneficiarios y en los términos que la propia ley establece. Sobre la concreción de la propiedad agraria en la legislación especial del país, se tratará más adelante en el trabajo<sup>293</sup>.

La especificidad de la propiedad agraria le imprime el rango de instituto típico en el derecho agrario, entre otras razones, por la imposibilidad del derecho civil de dar una respuesta suficiente mediante la figura de la propiedad civil a la variada gama de situaciones que alrededor del hecho productivo se presentan y tienen su asiento en la tierra y por el carácter absoluto y privativo del propietario que les propio a la noción tradicional del derecho de propiedad. Así lo resalta Zeledón Zeledón en la cita siguiente:

*El criterio clásico de interpretar la propiedad, y dentro de ella la agraria, pronto se vio modificado sustancialmente cuando frente a la incapacidad del derecho civil para resolver los problemas propios del agrario, se*

---

<sup>292</sup> Duque Corredor, Román J. *Procesos sobre la propiedad y la posesión*. Op. Cit., pp. 484-485.

<sup>293</sup> La promulgación en el siglo pasado de las distintas leyes de reforma agraria en la mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo a Venezuela, amplía la determinación, especificidad y definición de la propiedad agraria como institución característica del derecho agrario latinoamericano. La vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario define la propiedad agraria y su alcance en el país, tal como se presenta más adelante en el trabajo.

*promulga en el continente un importante conjunto normativo, ya no de carácter general sino especial, para diferenciar la propiedad de la tierra de la civil, en virtud de los fenómenos de **publicización** (sic) y **socialización** del derecho y de la propiedad. Ahora, en virtud de entrar en juego los intereses públicos y sociales, la propiedad agraria se encuentra limitada, caracterizada y definida por esos intereses y adquiere características totalmente particulares diferentes de la propiedad civil*<sup>294</sup>.

Algunos autores como Giménez Landínez han reconocido, sin embargo, que establecer la preminencia del interés comunitario o general sobre el individual puede desincentivar al propietario; sin embargo, al menos dentro de los programas redistributivos de la tierra, la entrega de la propiedad por parte del Estado previene los vicios o regresiones del proceso que serían aún más graves. Además, el problema del ingreso y la pobreza rural creados por las estructuras tradicionales de tenencia llegan a ser de tal magnitud que se crea la necesidad y el convencimiento de llevar adelante programas no solamente de reforma agraria sino de desarrollo rural, aunque esto implique un crecimiento más lento del producto nacional que se esperaría en ausencia de los programas. Aun así, señala el autor, que lo que él llama proceso de desprivatización de las tierras con fines redistributivos no se debe dogmatizar, sino que más bien hay que observar la realidad permanentemente para corregir cualquier falencia de los programas agrarios impulsados y en particular aquellos que tienen como centro el otorgamiento desde el Estado del derecho propiedad agraria<sup>295</sup>.

Igualmente señala la literatura señala como los procesos de reforma de la estructura de la propiedad, con su legislación especial, construyen y son fuente de la propiedad agraria. En palabras de Duque Corredor:

*Un proceso de reforma agraria, entonces, supone todo un ordenamiento jurídico nuevo, evidentemente. Deben promulgarse leyes, reglamentos, legislación complementaria, tanto sustantiva como adjetiva, que le dé cauce a ese proceso económico y social que es la reforma agraria tanto*

---

<sup>294</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Op. Cit., p. 329.

<sup>295</sup> Giménez Landínez, Víctor M. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Marco conceptual e implicaciones jurídicas*. 1981. Op. Cit., pp. 163 y 172.

*desde el punto de vista sustantivo como adjetivo. No puede haber una reforma agraria sin una ley orgánica, sistemática, que establezca los principios generales y las principales instituciones administrativas, jurídicas y judiciales que supone ese nuevo régimen jurídico que va a surgir de la reforma agraria. En un sentido general, pues, esa ley debe contemplar todas las nuevas estructuras e instituciones que permitan lograr precisamente los fines económicos y sociales que la reforma agraria supone. En primer lugar, por ejemplo, debe contemplarse dentro de esas nuevas instituciones el establecimiento de un sistema que consagre la condicionalidad o funcionalidad de la propiedad privada, en el sentido que ésta no valga en tanto no cumpla la función social o las cargas sociales que compete a todos los propietarios. Por ello, la funcionalidad de la propiedad privada es un aspecto fundamental de cualquier nueva legislación u ordenamiento jurídico que pretenda eliminar sistemas injustos anteriores<sup>296</sup>. (resaltado nuestro)*

Ese derecho de tipo especial, que es el agrario, tiene un origen en la afirmación de la desigual relación del hombre con la tierra a la que se la solución en una ley de carácter especial que como afirma el autor previamente citado, consagre las condiciones y criterios para el cumplimiento de la función social de la propiedad privada de la tierra, de tal forma que incumplir la función social, es incumplir un deber de la propiedad de la tierra. En concordancia con este autor, Giménez Landínez por su parte asume la reflexión de la realidad del medio rural como el espacio donde se observan con mayor fuerza las desigualdades en el acceso a la tierra que el Derecho Agrario asume como problema social, para luego dar solución en leyes de tierras o de reforma agraria, tal como el autor asienta en sus apreciaciones:

*... así el Derecho Agrario nace de observar y reconocer que en la relación hombre-tierra tampoco son entes iguales para la libre contratación quien tiene tierras de sobra y quien no tiene cómo adquirir la que necesita para trabajar y vivir. De donde el Derecho Agrario se ubica necesariamente*

---

<sup>296</sup>Duque Corredor, Román José. Op. Cit. pp. 24-25

*en el campo del Derecho Social, y es por tanto intervencionista, protector y distributivo.*

*Dentro de esta óptica, el Derecho Agrario venezolano le reconoce al hombre que trabaja la tierra y de este trabajo deriva su subsistencia, un derecho especial a la propiedad de la tierra, y ello por su simple condición de persona, de ser humano dedicado al trabajo de la misma, en la cual y de la cual vive. Lo que da al Derecho Agrario su fundamento de justicia social de donde deriva ese acento nuevo y distinto que le caracteriza<sup>297</sup>.*

Es la inequidad en el acceso y tenencia, un elemento esencial para que el Derecho Agrario se ocupe de la propiedad de la tierra; y es en el Derecho Agrario y en las leyes que se derivan de este, donde se perfila el carácter especial de la propiedad agraria, en función de las particularidades de la agricultura, del tipo de labores que se realizan en el campo, de su finalidad productiva, de su vinculación como factor fundamental para la producción de alimentos, pero, sobre todo, de las formas que adquiere la estructura de la propiedad de la tierra y de las formas en las que se tiene como finalidad, distribuir las tierras. Para la corriente agraria más conspicua del país, el derecho agrario tiene por finalidad la regulación de la propiedad de la tierra y todo lo que esta implica, en especial, las relaciones derivadas de esta, como, por ejemplo, las que se establecen con los elementos del medio ambiente. Esta abstracción se acompaña con las palabras de Casanova cuando señala:

*Dándole al Derecho agrario por objeto la propiedad territorial, la propiedad de la tierra, sus regulaciones se extienden a varios campos, a cual más importante. En primer lugar, tiene que regular su tenencia y después su uso y su aprovechamiento. Y si la propiedad territorial comprende los suelos, las aguas, los bosques y la fauna estos recursos serán objeto también de las regulaciones del Derecho agrario<sup>298</sup>.*

---

<sup>297</sup>Giménez Landínez, Víctor. *Contribución del Derecho Agrario venezolano al Derecho Agrario como ciencia*. Publicaciones del Fondo de Crédito Agropecuario. Serie Derecho Agrario. Caracas. 1980. p. 7.

<sup>298</sup>Casanova, Ramón Vicente. Op.cit. p.20-21. Conviene igualmente señalar, que para el autor los recursos naturales renovables, suelos, agua, flora y fauna forman parte de un “universo biológico productor de materia orgánica” y en este sentido el derecho agrario viene a ser el derecho que se ocupa no solamente de los problemas de la tierra y su tenencia

La propiedad agraria surge, entonces, de una forma distinta a la propiedad de la tierra que tiene asiento en el Derecho Civil y tiene también un alcance distinto. En este punto, es importante señalar cómo va delineándose la propiedad agraria, no solamente en cuanto a su origen doctrinario, pudiéramos decir que dogmático, sino también en cuanto a su finalidad, porque ciertamente origen y finalidad, van conformando un instituto de fundamental importancia para el medio rural y la economía agrícola, de particular naturaleza, diferente a la institución de la propiedad ordinaria de la tierra la cual, en sentido general, tiene su cimiento, como ya hemos señalado, en el Derecho Civil.

Finalmente, es importante destacar que el agrarismo ha sido coherente en la conceptualización de una noción de propiedad de la tierra ajustada a los principios del derecho agrario que ya fueron en su momento señalados, en particular el de la función social de la propiedad predial, a cuyo análisis dedicamos las líneas que siguen en el próximo aparte. Conviene destacar que Bolla, a quien la doctrina le atribuye el establecimiento del estudio científico de la disciplina y propulsor de la tesis autonomista, tal como fue señalado en páginas previas, señaló que el fundo (la hacienda) es un bien definido por su función y quien la trabaja, sea propietario o poseedor, está en la obligación de seguir las normas técnicas para hacerlo productivo y cumplir con esa función que tiene. De allí que se justifica que el poseedor, si tiene esa cualidad, tanto como el propietario, están limitados en sus derechos clásicos, es decir en el derecho de usar, el de disfrutar y el de disponer, teniendo que velar por la unidad del fundo y por su función. Por tanto, no son extrañas las disposiciones legislativas relativas a una propiedad agraria cargada de limitaciones, que se aleja del concepto equivalente en el derecho civil, en aras del interés general o social.

## **11. La función social de la propiedad. Bases conceptuales**

La función social es un principio preclaro del Derecho Agrario y es una noción inherente al concepto de propiedad agraria en la mayoría de las legislaciones especiales que tratan el tema. Sea que se califique como un concepto jurídico indeterminado o como un principio general de Derecho, lo cierto es que es un concepto fundamental que le imprime limitaciones y restricciones al derecho

---

sino también de los problemas del aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables. Aparte de haber sido un permanente preocupado por la materia ambiental tanto como, evidentemente, por la cuestión agraria *per se* en su sentido limitado a los problemas de tenencia, Casanova, se justifica en la tesis agrobiológica que postulan los agraristas Carrera y Carroza, la cual plantea que la actividad agraria como elemento constitutivo del Derecho Agrario “*es una actividad genética dependiente de los factores naturales y de la vida o, en otros términos, de la tierra y sus procesos vitales*” (p.21).

que se tiene o se puede llegar a tener sobre la tierra. La función social, sin embargo, no es una creación o una fabricación agrarista, sino que tiene una historia a lo largo de la cual ha evolucionado doctrinariamente desde tiempos remotos hasta la actualidad, pero que está marcada por la intervención del Estado en la vida social a través de las leyes. Ya fue señalado como la propiedad quirritaria romana y germen de la propiedad como la conocemos actualmente, tiene un particular interés individualista y absoluto, que va cediendo espacio a lo largo de la historia, tanto por cambios políticos como por los cambios doctrinarios en la ciencia del Derecho. En la medida que el imperio romano va dividiéndose y por tanto disipándose, pierde influencia como centro del mundo occidental, apareciendo, entonces, el sistema feudal del medioevo, marcadamente centrado en la propiedad de la tierra, pero de tipo latifundista, especialmente entre los siglos VIII al XVIII. El régimen medieval de propiedad se organiza en torno al señor feudal, alrededor de su castillo, de una aldea, que constituía su feudo y lo dominaba con relación a los demás. Este tipo de organización estableció relaciones de servilismo entre los campesinos, productores, pequeños mercaderes y el señor feudal.

La intervención del Estado en las actividades económicas comienza a sentirse a partir del siglo XVIII, con el desvanecimiento del feudalismo y el nacimiento del Estado moderno. El carácter absolutista de este nuevo sistema, junto al aumento de las necesidades sociales, dieron sustento y justificación al intervencionismo desde el Estado, lo cual tuvo incidencias en el sistema de propiedad<sup>299</sup>. Ahora bien, el Estado Nacional Moderno nace con una concepción distinta y opuesta al régimen feudalista, constituyendo este cambio paradigmático un hito histórico y político. Es difícil ubicar con precisión un año en el cual desaparece un sistema y aparece el otro. Los autores más bien coinciden en que se da una progresiva transición entre el régimen medieval y el Estado Moderno, aupado por una serie de factores entre los que destacan: i) el desarrollo del comercio y el movimiento e intercambio de mercancías excedentarias entre regiones, en contraposición al sistema autárquico del feudalismo; ii) la unificación territorial por las monarquías y la adquisición de la conciencia nacional; iii) el nacimiento de los municipios burgueses, que se liberan de las ataduras del señor feudal; iv) el nacimiento y desarrollo de las ideas filosóficas sobre la soberanía, que posteriormente dieron sustento a las ideas liberales sobre libertad, democracia, libre mercado, separación de poderes y republicanism. Se deben sumar a la aparición de la concepción moderna del Estado Nacional,

---

<sup>299</sup> Rivero Lozada, Virginia. *La función social de la propiedad como instituto del derecho agrario*. Ediciones del Fondo de Crédito Agropecuario. Serie Derecho Agrario. Caracas. 1981, p. 9.

igualmente, el desarrollo de las tácticas militares, el uso de la pólvora, así como las alianzas políticas, entre la burguesía y la monarquía, para postrar definitivamente el régimen feudal<sup>300</sup>.

El Estado moderno, en lo político, nace con la idea de centralizar el poder y gobernar directamente a la población bajo su dominio, sean súbditos, en el caso de las monarquías o ciudadanos en el caso de las democracias o repúblicas, ejerciendo el poder político con soberanía e independencia de otros estados o regímenes<sup>301</sup>. Desde el punto de vista económico, el Estado en los términos modernos que se describen, tiene como finalidad la prosperidad y la acumulación de riqueza, ya que esta es la fuente de los tributos de los que vive, que a su vez se utilizan para organizar y proteger el comercio, las industrias, la agricultura, que ponen en marcha la economía gracias a la oferta, demanda e intercambio de mercancías. A partir de esta organización política y económica surge el mercantilismo en la medida que se van desarrollando las ideas filosóficas, sustentadas en las concepciones liberales, que apuntalan la idea de propiedad, pero matizando el absolutismo del propietario y en muchos casos otorgando al Estado un papel fundamental en la actividad económica<sup>302</sup>.

Ya fue comentado con anterioridad como la Revolución Francesa del siglo XVIII afianzó el carácter individual de la propiedad, logrando que el centro del tema saliera de la esfera de los privilegios por razones políticas y económicas, caso de la nobleza, hacia el ciudadano común, el cual tenía derecho también a ser propietario como producto de su industria y esfuerzo, en el marco de un régimen de libertades políticas. Esta idea se inscribió jurídicamente en el famoso código civil postrevolucionario o Código Napoleón, de tanta influencia posterior en la doctrina, en las leyes y en la jurisprudencia de los países con tradición de derecho romano-germánico, en donde se asentó la idea de que la propiedad es un derecho absoluto, siempre y cuando no se haga de este derecho un uso prohibido por la ley<sup>303</sup>. Aunque, ciertamente, existe un indiscutible consenso en la literatura acerca de que este célebre artículo da fuerza a la concepción absolutista de la propiedad privada, también es cierto que este es muy claro sobre la importancia de la ley y por lo tanto del Estado, en su función de

---

<sup>300</sup> Fernández Morales, Juan Carlos. *Temas de Derecho Constitucional: Especial referencia a la jurisprudencia de la Sala Constitucional*. 3ra ed. Universidad Católica. Andrés Bello. Caracas. 2012, pp. 28-29.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>302</sup> Rivero Lozada, Virginia. Op. cit. pp. 9-11

<sup>303</sup> La lectura literal del artículo 544 del Código Napoleón sobre la propiedad era la siguiente: “*la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga un uso de las mismas prohibido por las leyes o los reglamentos*”.

escudo protector ante los abusos que se puedan cometer en el ejercicio de este derecho cuando es contrario al orden normativo, tanto legal, como reglamentario<sup>304</sup>.

El marcado acento individualista de la propiedad en la filosofía liberal y su dogma característico, el *laissez faire*, crean distorsiones significativas en las relaciones de producción, de acumulación y profundas inequidades entre los individuos, distensiones que se refuerzan con la aparición del proceso de industrialización como etapa de desarrollo y que se reflejan en la aparición de monopolios, oligopolios, terratenientes, entre otros efectos adversos producidos por la acumulación capitalista sin mayor freno en las leyes. Las ideas postrevolucionarias inspiraron constituciones y códigos civiles en Europa, ajenos a consideraciones de carácter social que comenzaban a hacerse sentir en el desarrollo de las ideas y como cuestionamientos al orden político prevaleciente. El orden normativo europeo se había consustanciado ampliamente con las ideas liberales y las habían asimilado plenamente dentro de la ideología jurídica; sin embargo, estas ideas y su judicialización no fueron suficientes para proporcionar el bienestar general que habían pregonado sus promotores y comenzaron a cuartearse ante los cada vez más fuertes cuestionamientos sociales de distintos pensadores y de los movimientos que se fueron formando al calor de esas ideas renovadoras.

Se produce, entonces, una crisis del Estado liberal de derecho desde mediados del siglo XIX, a pesar de la fuerza con la que sus principios venían tomando cuerpo y afianzándose desde el siglo XVIII. Los ideales liberales se tornan inalcanzables en la práctica convirtiéndose más bien en declaraciones retóricas y principistas, de carácter programático, en las Constituciones y códigos, sin mayor fuerza vinculante. El *laissez faire* y su esquema de libertades plenas produjo conductas absentistas en propietarios de grandes extensiones de tierras, muchas de ellas fértiles, dejadas sin cultivar, trayendo como consecuencia importantes descensos en la producción, obstáculos al

---

<sup>304</sup> Ciertamente, la interpretación más extendida es la de un derecho de uso y abuso, sin mayores consideraciones por los demás o por la sociedad; sin embargo, una reinterpretación del texto muy ilustrativa y orientadora nos da cuenta de un derecho subjetivo y que la fórmula semántica que expresa *de la manera más absoluta*, del artículo 544, pretende distinguir el dominio del usufructo, para hacer imposible la repetición o el restablecimiento de formas feudales de propiedad que se amparan o asocian más a esta figura, autorizando para impedirlo la figura del Estado mediante el uso de la ley. **Cfr.** al respecto, Brahm García, Enrique. *El concepto de propiedad en el Código Napoleónico. Una nueva interpretación de su artículo 544 en la historiografía jurídica alemana*. Revista Chilena de Derecho, Vol. 23, N°1. 1996, p.7.

desarrollo económico y crisis financiera. La libertad plena y el dejar hacer, produjeron actuaciones egoístas en detrimento del bien común y de la colectividad<sup>305</sup>.

Surgen, en contraste, las ideas socialistas de Marx y Engels, entre otros, contraponiéndose a las ideas del liberalismo económico, en particular, a la noción de la propiedad individual, acerca de la cual algunos pensadores de esta corriente, como Proudhon, llegaron a decir que era un robo. Si bien las ideas libertarias pasaron a ser fundamento político de la sociedad burguesa, también se habían convertido en fuente de profundas desigualdades que no se podían sostener ni ética ni moralmente.

*Desde los socialistas utópicos (Saint Simon, Fourier, Owen, Proudhon, Cabet, Blanc), pasando por las ideas marxista (sic) y el socialismo científico (Marx, Engels), el pensamiento social cristiano (a partir de León XIII y su encíclica Rerum novarum), e incluso en el pensamiento corporativo nacionalsocialista y fascista (aunque desde una ideología totalitaria que niega al individuo consideración ética de persona, y rechaza su propia esencia, como es la de ser sujeto de derecho), se alzan las voces con planteamientos que deseaban una corrección del orden social, en donde el Derecho civil estaba totalmente ajeno a las clases no poseedoras y al mundo del trabajo<sup>306</sup>.*

Los excesos del liberalismo y las críticas a la filosofía liberal desde el plano moral y ético supusieron una revisión jurídica de la propiedad para orientarla desde el interés exclusivo y único del propietario, hacia el de la colectividad. A la idea todopoderosa del propietario, surge la idea de deber, la de obligación, frente a la cual va a ser compelido el propietario a cumplir en su ejercicio como propietario<sup>307</sup>. Enmarcado en esta dialéctica, entre el pensamiento liberal y el socialista, surge la noción de la función social como elemento constitutivo o inherente a la propiedad y en especial a la propiedad agraria, como se verá más adelante. Esta idea surge en Europa en el siglo XIX, como contraposición al criterio dominante de la propiedad, de corte claramente liberal, y su génesis es

---

<sup>305</sup> Colina Garea, Rafael. *La función social de la propiedad privada en la constitución española de 1978*. Universidad de la Coruña. Facultad de Derecho. 1995, pp. 19-21. Disponible en: <https://core.ac.uk/reader/61896406>

<sup>306</sup> Cordero Quinzacara, Eduardo. *De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad*. Revista de Derecho (Valparaíso), núm. XXXI, 2008, p. 505. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1736/173613754014.pdf>

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 506.

atribuida a León Duguit (1859-1928)<sup>308</sup>. Para este jurista francés, el hombre no tiene derechos, sino funciones que cumplir en sociedad:

*¿En qué consiste, pues, esta noción de función social? Se reduce a lo siguiente: el hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco los tiene. Hablar de derechos del individuo, de derechos de la sociedad, decir que es preciso conciliar los derechos del individuo con los de la colectividad, es hablar de cosas que no existen. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que llenar, una cierta tarea que ejecutar. No puede dejar de cumplir esta función, de ejecutar esta tarea, porque de su abstención resultaría un desorden o cuando menos un perjuicio social. Por otra parte, todos los actos que realizase contrarios a la función que le incumbe serán socialmente reprimidos. Pero, por el contrario, todos los actos que realice para cumplir la misión que le corresponde en razón del lugar que ocupa en la sociedad serán socialmente protegidos y garantizados<sup>309</sup>.*

Conviene señalar que los cuestionamientos a la concepción sacrosanta de la propiedad civilista, así como la figura de la función social venían produciéndose antes de Duguit. En este sentido, Agust Comte, creador del positivismo, escribió:

*En todo estado normal de la humanidad, todo ciudadano, cualquiera que sea, constituye realmente un funcionario público, cuyas atribuciones, más o menos definidas, determinan a la vez obligaciones y pretensiones. Este principio universal debe extenderse hasta la propiedad, en la que el positivismo ve, sobre todo, una indispensable función social destinada a*

---

<sup>308</sup> Pasquale, María Florencia. *La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica*. Historia Constitucional N.º 15. 2014, p. 105

<sup>309</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público*. Revista Digital de Derecho Administrativo N.º 5, Primer Semestre. 2011, p. 75.

*formar y a administrar los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente*<sup>310</sup>. (resaltado nuestro).

En la lógica de Comte, esta idea llevada al plano de la propiedad coloca a esta institución con una ineludible función social, ya que el propietario, como “funcionario” que es, debe actuar con la finalidad obligante que implica el servicio a la causa común de la utilidad pública, en el entendido que mediante la referida función social debe tomar el camino destinado *a formar y a administrar los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente*<sup>311</sup>. Para el desarrollo de sus ideas Duguit toma, ciertamente, inspiración de Comte, el cual asumía como fue señalado que cada individuo en la sociedad es una suerte de funcionario público y como tal tiene la misión de servir y contribuir al bienestar general. Con base a tales razonamientos Duguit manifiesta que todos los individuos tienen una función que cumplir en la sociedad debido a la posición que ocupan, por lo que la propiedad no sería un derecho subjetivo del propietario, sino una función social del titular<sup>312</sup>.

Los argumentos de Duguit fundamentan la tesis de un Estado altamente interventor de la vida pública y de los derechos privados, cuya finalidad primordial es el servicio público, para lo cual debe utilizar todos los recursos que estén a su alcance para lograr este transcendental objetivo, siendo que la noción de función social es, en el fondo, la del servicio público. En la concepción del autor no existe derecho subjetivo de propiedad, en realidad no existirían titulares de derecho, sino titulares de funciones ya que la función social es una de esas titularidades que corresponde tanto a los individuos, como a la sociedad, como a la Administración Pública y sus funcionarios. El criterio de Duguit se ubica en una corriente que asigna a la tierra una función social, no existiendo derechos individuales de carácter civil sobre la misma, sino convirtiéndola más bien en una función social en sí misma, como si fuera un órgano público del Estado. La concepción iusnaturalista de la propiedad individual, según el criterio del autor, debe conceder espacio a una idea positivista, más asociada a una doctrina jurídica normativa, dejando de ser un derecho subjetivo, de tipo especulativo, para pasar a ser una propiedad-función. De tal forma que, si bien la propiedad privada no desaparece en la concepción de

---

<sup>310</sup> Rivera Sabatés, Vidal. *La propiedad privada y su función social a la luz de cien años de encíclicas (de la Rerum Novarum a Centesimus Annus)*. FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva época, vol. 19, núm. 2. 2016, p. 282. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/FORO.55374>

<sup>311</sup> *Ibidem*, pp. 282-283.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 283.

Duguit, si la destina tanto al servicio individual como al de la sociedad, siendo en esta medida, en la que cumple su función social, que queda protegida frente a los ataques incluso del propio Estado. La función social, en la tesis de Duguit, permite exigir al propietario cultivar su tierra, conservar su casa e incluso acrecentar sus capitales, con el objetivo finalista de un mayor beneficio para la sociedad<sup>313</sup>.

A la propiedad-función de Duguit, se contrapone la corriente que postula que la propiedad si es, en efecto, un derecho particular, privado, pero que tal derecho se debe ejercer de acuerdo con el interés general, puesto que la propiedad tiene una función social que cumplir, al punto que la sociedad se pueda igualmente beneficiar por el ejercicio particular del derecho de propiedad.

*La propiedad privada no “es” pero si “tiene” una función social, pudiéndose decir que el carácter personal es el muro protector contra los avances colectivistas y el carácter social el freno al capricho individualista*<sup>314</sup>.

La función social de la propiedad ha sido asumida por diferentes doctrinas políticas y corrientes de pensamiento como el socialcristianismo, la socialdemocracia, la sociología funcionalista y otras<sup>315</sup>. Algunos autores la consideran una solución transaccional, entre el liberalismo y el socialismo, posiblemente, como se ha llegado a expresar, para evitar el colapso de las ideas liberales del orden político dominante y su eventual sustitución por la filosofía colectiva, crítica de la propiedad privada y tendiente a su abolición, las cuales se abrían paso rápidamente con gran fuerza filosófica hacia finales del siglo XIX e inicios del siglo XX y que llegaron a ser fuente inspiradora de movimientos revolucionarios como ocurrió con la revolución bolchevique que dio término al zarismo absolutista y dio entrada al régimen comunista en Rusia. En todo caso la fórmula de la función social es la expresión del decaimiento de la visión absolutista del dominio, característica de la Revolución Francesa y de los Códigos que se derivaron a partir de esta<sup>316</sup>.

Así presentada la tesis de la función social, procurando la conciliación de intereses y sin dejar de reconocer la propiedad como un derecho de tipo individual, la filosofía liberal se abre paso a lo largo del siglo XIX enfrentando y rivalizando a los teóricos abolicionistas de la propiedad que fueron

---

<sup>313</sup> Pasquale, María Florencia. Op. cit., pp. 106-107.

<sup>314</sup> Rivero Lozada, Virginia. Op. cit., 11.

<sup>315</sup> Cordero Q., Eduardo. Op. cit., pp. 505-506

<sup>316</sup> Rivera Sabatés, Vidal. Op. cit., p. 282.

tomando cuerpo a mediados y finales del siglo XIX y que lograron imponer sus planteamientos a principios del siglo XX en la Rusia zarista, como fue el caso de la revolución bolchevique en 1917 liderada por Lenin, fundada en las ideas de Marx y Engels, que dio paso a la fundación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inaugurando el sistema comunista en el mundo, cuya influencia se mantuvo hasta la caída del Muro de Berlín en 1989.

#### **a. La Iglesia Católica y su doctrina de la función social de la propiedad**

La crisis del liberalismo de mediados a finales del siglo XIX se agrava con la industrialización, etapa del desarrollo económico capitalista que exigía grandes cantidades de mano de obra que se desplazaron de las zonas rurales para trabajar en las fábricas de las ciudades o en sus cercanías, provocando privaciones por la falta de servicios públicos y desigualdades causadas por la disparidad de ingresos entre los propietarios de los bienes de capital y factores de producción y los trabajadores. La inequidad en el acceso a los bienes, entre ellos la tierra y la pobreza que se fue generalizando a niveles preocupantes tuvo eco en la Iglesia Católica, la cual desarrolló, en el marco de su secular prédica por los más necesitados, una doctrina sobre la propiedad, su uso y función, sin contradicción con el derecho que tiene el ser humano a apropiarse de los bienes sobre la tierra, producto de su trabajo. Así van surgiendo varias encíclicas que adoptan la tesis de la función social de la propiedad, como respuesta conciliadora a los antagonismos que se pueden generar entre quienes son propietarios o pueden llegar a serlo y la sociedad. Son varios los textos papales que le dan sustento a la función social de la propiedad, los cuales inician el desarrollo de esta tesis a finales del siglo XIX dando así una salida doctrinal a los desvíos del liberalismo y de su expresión económica, el capitalismo. Hay referencias en dichos textos a la figura funcionalista de la propiedad en su contexto agrario, es decir, concerniente a la propiedad de las tierras agrícolas, por ser estas fuentes de problemas en relación con su acceso, su explotación y su productividad. Las encíclicas pontificias de los Papas católicos cimentan la función social de la propiedad por razones de justicia social y en su momento se señaló que Santo Tomás desde la época en la que escribió sus apreciaciones sobre la propiedad, le impone una función de utilidad general o social. Tomando como cimiento la doctrina tomista, citamos las consideraciones esenciales que le sirven de fundamento a la Iglesia para la elaboración de sus tesis sobre la propiedad, su función y su alcance. Gil nos apunta que Santo Tomás concebía la propiedad de la forma siguiente:

*Es una definición que comprende los bienes de consumo que se destruyen con el uso y los bienes de producción que se multiplican con su destinación. Este poder de adquirir y de producir, de distribuir o de dispensar, coloca al propietario en una situación social, en un ambiente de convivencia, y la propiedad se hace dependiente de una función social<sup>317</sup>.*

Para Santo Tomás, entonces, la propiedad privada permite al individuo adquirir bienes, para consumir y para producir. Mediante el consumo, el propietario se sustenta, mientras que al producir, el titular del derecho de propiedad puede dispensar y distribuir. Para el teólogo cristiano el problema no está en la institución de la propiedad como tal sino en el uso que de ella se haga y al respecto, su razonamiento es claro:

*Respecto de la propiedad, (Santo Tomás) no admitía los derechos ilimitados que concedía el derecho romano, que de nuevo empezaba a privar, y encontraba en la distinción aristotélica entre el poder de adquisición y administración y el poder de uso una separación importante de dos aspectos de la propiedad. El primero confería derechos al individuo, y los argumentos con que Santo Tomás lo defiende son los mismos que ya hemos visto en el ataque de Aristóteles contra Platón. El segundo impone al individuo obligaciones en el interés de la comunidad. Así pues, no la institución en sí misma, sino el modo de usarla es lo que determinaba su bondad o maldad<sup>318</sup>.*

Según el criterio tomista es una doble función la de la propiedad. Una estrictamente ajustada a las necesidades individuales, la otra, en cambio, ayuda a satisfacer necesidades sociales al producir bienes para la comunidad y así se va definiendo la noción de función social de la propiedad en la doctrina cristiana, tal como apunta Ruiz, en los siguientes términos:

*Ahora bien, examinada la naturaleza social del hombre y la utilidad común de los bienes, surge una relación de comunidad, de intercambio de*

---

<sup>317</sup> Ruiz B., Gil A. Op cit., p.17.

<sup>318</sup> Roll, Eric. Op. Cit., p. 44.

*bienes y servicios, cuya resultante es simplemente la función social. Si la experiencia histórica nos enseña que la mayor productividad de los bienes se obtiene en un régimen de apropiación de los medios productivos y la naturaleza racional del hombre nos enseña igualmente el derecho de usar de los bienes de la naturaleza, se sigue como consecuencia lógica que el instituto o sistema de la propiedad privada es de algún modo natural al hombre y que, dado el carácter del uso común de los bienes, la propiedad privada debe tener necesariamente una función social*<sup>319</sup>.

La iglesia católica ha construido pilares doctrinarios, tal como se señaló al inicio del presente segmento, para el apuntalamiento de la función social de la propiedad en distintas encíclicas y constituciones papales, a partir del criterio tomista de la propiedad como un derecho natural del ser humano<sup>320</sup>. Por la influencia que los referidos textos han tenido en el pensamiento filosófico, doctrinario y jurídico en el pensamiento occidental, para justificar la necesidad de llevar adelante cambios en la estructura de la propiedad territorial y particularmente, en la propiedad de la tierra agrícola, mediante reformas agrarias, especialmente en Latinoamérica, en las líneas que siguen se resumen los contenidos de las encíclicas que más vinculación han tenido y siguen teniendo con la figura de la función social de la propiedad. Así tenemos que ya para finales del siglo XIX, el Papa León XIII en la encíclica *Rerum Novarum* de Leon (1891), a propósito de los cambios políticos y tecnológicos de la época que estaban influyendo profundamente en las relaciones sociales y en el estado y situación de los obreros, sienta las bases filosóficas de lo que más adelante se dará a conocer como doctrina social de la iglesia. Allí se ratifica que la propiedad privada es un derecho del hombre a la que se accede mediante el trabajo:

---

<sup>319</sup> *Ibidem*, p.23.

<sup>320</sup> San Agustín (354-430), otro de los grandes pensadores cristianos, planteó una visión radical respecto a la riqueza de los privilegiados y sobre la propiedad como un bien común, que ha sido utilizada por algunos doctrinarios aun dentro de la iglesia para justificar el acercamiento e incluso la coincidencia del cristianismo originario con los postulados marxistas. Los críticos de la propiedad toman a San Agustín como referencia fundamental para justificar sus argumentos. **Cfr.** Valencia Zea, Arturo. *Origen, desarrollo y crítica de la propiedad privada*. Editorial TEMIS Librería. Bogotá. 1982. Este autor, en referencia a San Agustín escribió: *En su obra La Ciudad de Dios hace suyos los pensamientos de San Pablo y critica duramente a los ricos por su afán de atesorar riquezas y por el hecho de que el más poderoso pueda sujetar igualmente a los más necesitados, o que obedezcan a los ricos los más pobres, solo por causa de conseguir la comida y aliviar su necesidad. Y más adelante el autor complementa, en referencia al teólogo: Criticó duramente a los ricos. Señaló la naturaleza de la propiedad y dijo que su fuente o fundamento se encontraba en el derecho positivo (derecho humano) y no en el derecho divino (p.363).*

*Sin duda alguna, como es fácil de ver, la razón misma del trabajo que aportan los que se ocupan en algún oficio lucrativo y el fin primordial que busca el obrero es procurarse algo para sí y poseer con propio derecho una cosa como suya. Si, por consiguiente, presta sus fuerzas o su habilidad a otro, lo hará por esta razón: para conseguir lo necesario para la comida y el vestido; y por ello, merced al trabajo aportado, adquiere un verdadero y perfecto derecho no sólo a exigir el salario, sino también para emplearlo a su gusto. Luego si, reduciendo sus gastos, ahorra algo e invierte el fruto de sus ahorros en una finca, con lo que puede asegurarse más su manutención, esta finca realmente no es otra cosa que el mismo salario revestido de otra apariencia, y de ahí que la finca adquirida por el obrero de esta forma debe ser tan de su dominio como el salario ganado con su trabajo. Ahora bien: es en esto precisamente en lo que consiste, como fácilmente se colige, la propiedad de las cosas, tanto muebles como inmuebles<sup>321</sup>.*

Más adelante, León XIII, hace un resguardo a favor de la propiedad privada y una crítica a la de tipo colectivo, que no deja dudas de la visión filosófica de la iglesia católica respecto de la propiedad. La disposición universal de la tierra por gracia de la Providencia, expresa como ejemplo en su visión, no es obstáculo a la propiedad privada, ya que esta tiene un origen en el trabajo del hombre y gracias a su industria es que tiene derecho a la propiedad de los bienes que pueda obtener:

*El que Dios haya dado la tierra para usufructuarla y disfrutarla a la totalidad del género humano no puede oponerse en modo alguno a la propiedad privada. Pues se dice que Dios dio la tierra en común al género humano no porque quisiera que su posesión fuera indivisa para todos, sino porque no asignó a nadie la parte que habría de poseer, dejando la delimitación de las posesiones privadas a la industria de los individuos y a las instituciones de los pueblos. Por lo demás, a pesar de que se halle repartida entre los particulares, no deja por ello de servir a la común*

---

<sup>321</sup> Encíclica *Rerum Novarum*, núm. 3. Disponible en: [http://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)

*utilidad de todos, ya que no hay mortal alguno que no se alimente con lo que los campos producen. Los que carecen de propiedad, lo suplen con el trabajo; de modo que cabe afirmar con verdad que el medio universal de procurarse la comida y el vestido está en el trabajo, el cual, rendido en el fundo propio o en un oficio mecánico, recibe, finalmente, como merced no otra cosa que los múltiples frutos de la tierra o algo que se cambia por ellos*<sup>322</sup>.

Por su parte, Pío XI, manteniendo la línea de su antecesor en *Rerum Novarum*, refuerza la idea de la propiedad en su doble vertiente, la del derecho individual y la del bien común. Así, la encíclica *Quadragesimo Anno* nos da cuenta de lo siguiente:

*Ante todo, pues, debe tenerse por cierto y probado que ni León XIII ni los teólogos que han enseñado bajo la dirección y magisterio de la Iglesia han negado jamás ni puesto en duda ese doble carácter del derecho de propiedad llamado social e individual, según se refiera a los individuos o mire al bien común, sino que siempre han afirmado unánimemente que por la naturaleza o por el Creador mismo se ha conferido al hombre el derecho de dominio privado, tanto para que los individuos puedan atender a sus necesidades propias y a las de su familia, cuanto para que, por medio de esta institución, los medios que el Creador destinó a toda la familia humana sirvan efectivamente para tal fin, todo lo cual no puede obtenerse, en modo alguno, a no ser observando un orden firme y determinado.*

*Hay, por consiguiente, que evitar con todo cuidado dos escollos contra los cuales se puede chocar. Pues, igual que negando o suprimiendo el carácter social y público del derecho de propiedad se cae o se incurre en peligro de caer en el "individualismo", rechazando o disminuyendo el*

---

<sup>322</sup> Encíclica *Rerum Novarum*, núm. 6. Op. cit.

*carácter privado e individual de tal derecho, se va necesariamente a dar en el "colectivismo" o, por lo menos, a rozar con sus errores*<sup>323</sup>.

La línea vaticana de la propiedad privada como derecho natural del hombre y como institución necesaria para el justo equilibrio social, sin menoscabo de la función que debe cumplir para contribuir con el bienestar social, se mantiene y desarrolla con Pío XII, en dos alocuciones radiales con intencionalidad doctrinaria.

*Si es verdad que la Iglesia ha reconocido siempre «el derecho natural de propiedad de transmisión hereditaria de los bienes propios» (Quadragesimo anno) no es, sin embargo, menos cierto que esta propiedad privada es de un modo particular el fruto natural del trabajo, el producto de una intensa actividad del hombre, que la adquiere merced a su enérgica voluntad de asegurar y desarrollar con sus fuerzas la existencia propia y la de su familia, de crear para sí y para los suyos un campo de justa libertad, no sólo económica, sino también política, cultural y religiosa*<sup>324</sup>.

Es el trabajo la fuente de la propiedad o de las propiedades que el ser humano puede legítimamente adquirir, por lo que no sería justo concebir un orden social que no reconozca la propiedad privada como también es condenable y contrario al orden natural permitir un derecho de propiedad ilimitado, sin subordinación al bien común, expone el Pontífice en otra parte de su mensaje. Es la propiedad, también, un valioso estímulo para el incremento de la producción y de la productividad de la cual derivan beneficios no solo individuales sino también sociales. Pregunta Pío XII:

*Quitad al trabajador la esperanza de adquirir cualquier bien en propiedad personal. ¿Qué otro estímulo natural podréis vosotros ofrecerle para incitarlo a un trabajo intenso, al ahorro, a la sobriedad, cuando hoy no pocos hombres y pueblos, habiéndolo perdido todo, nada más les queda*

---

<sup>323</sup> Encíclica *Quadragesimo Anno*. Núm.. 45-46. 1931. Disponible en: [http://www.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.pdf](http://www.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.pdf)

<sup>324</sup> Pío XII. *Oggi Radio Mensaje en el V Aniversario del Comienzo de la Guerra*. Núm. 21. 1944. Disponible en: [http://www.vatican.va/content/pius-xii/es/speeches/1944/documents/hf\\_p-xii\\_spe\\_19440901\\_al-compiersi.pdf](http://www.vatican.va/content/pius-xii/es/speeches/1944/documents/hf_p-xii_spe_19440901_al-compiersi.pdf)

*que su capacidad de trabajo? ¿O se quiere perpetuar tal vez la economía de guerra, para la cual en algunos países el poder público tiene en su mano todos los medios de producción y provee por todos y a todos, pero con el látigo de una dura disciplina? ¿O se querrá vivir sometidos a la dictadura de un grupo político, que dispondrá, como clase dominadora, de los medios de producción, pero al mismo tiempo también del pan y, por consiguiente, de la voluntad de trabajo de los individuos?*<sup>325</sup> .

Debe la acción política garantizar este estado de cosas, continua Pío XII, e incluso podrán intervenir las instituciones para salvaguardarlo, mediante la expropiación y la justa indemnización. Se hace una mención especial a la propiedad de la tierra agrícola:

*...el Estado puede, en el interés común, intervenir para reglamentar su uso o incluso, si no se puede proveer equitativamente de otro modo, decretar la expropiación, dando la indemnización conveniente. Para idéntico fin deben ser garantizadas y fomentadas la pequeña y mediana propiedad en la agricultura, en las artes y oficios, en el comercio y en la industria; las uniones cooperativas deben asegurarles las ventajas de la gran hacienda; donde la gran empresa [agrícola] aún (sic) hoy se manifiesta más productiva, debe ofrecerse la posibilidad de suavizar el contrato de trabajo con un contrato de sociedad (cf. Enc. Quadragesimo Anno)*<sup>326</sup> .

En *Mater et Magistra*, la encíclica de Juan XXIII (1961), aparece de forma específica el término función social como inherente a la propiedad privada de los bienes, de tal forma que quien detenta tal derecho, necesariamente lo ha de disfrutar en beneficio propio, pero también para utilidad de los demás<sup>327</sup> .

---

<sup>325</sup> Pío XII. Op. cit. Núm. 29

<sup>326</sup> *Ibidem*, Núm. 30.

<sup>327</sup> Encíclica *Mater et Magistra*.. Juan XXIII. Núm.. 19. 1961. Disponible en: [http://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.pdf](http://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.pdf)

*Pero nuestros predecesores han enseñado también en modo constante de que al derecho de propiedad privada le es intrínsecamente inherente una función social.*

...(…)...

*Aunque, en nuestro tiempo, tanto el Estado como las instituciones públicas han extendido y siguen extendiendo el campo de su intervención, no se debe concluir en modo alguno que ha desaparecido, como algunos erróneamente opinan, la función social de la propiedad privada, ya que esta función toma su fuerza del propio derecho de propiedad<sup>328</sup>.*

En la *Populorum Progressio* de Paulo VI, se mantiene *in extenso* la tesis de la propiedad privada como natural al ser humano, a la que tiene derecho, pero no como una potestad exclusiva e ilimitada, sino siempre para el bien común porque a todos les fue dado por la Providencia los bienes que hay sobre la tierra. Esta encíclica da sustento a la intervención del Estado mediante la expropiación y justa compensación, como medio para solucionar conflictos entre el interés privado de los propietarios y los requerimientos del bien general, siendo que uno de esos conflictos que justifica la institución expropiatoria es el uso deficiente de la propiedad, porque en tales casos es plenamente razonado la intervención pública en aras del interés social. Así se expresa en la carta pastoral:

*Es decir, que la propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad cuando a los demás les falta lo necesario. En una palabra: «el derecho de propiedad no debe jamás ejercitarse con detrimento de la utilidad común, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y de los grandes teólogos». Si se llegase al conflicto «entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales», toca a los poderes públicos «procurar una solución con la activa participación de las personas y de los grupos sociales»*

---

<sup>328</sup> *Ibidem*. Núm. 119-120.

*El bien común exige, pues, algunas veces la expropiación si, por el hecho de su extensión, de su explotación deficiente o nula, de la miseria que de ello resulta a la población, del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva*<sup>329</sup>.

En la Constitución Pastoral *Gaudium et spes*, rubricada también por Paulo VI en 1965, se conforma la filosofía de la Iglesia Católica en torno a la propiedad como derecho individual a la vez que deber social, sobre la base de un otorgamiento providencial de los bienes sobre la tierra. En el aparte de este texto doctrinario que se refiere a los bienes, se reitera una solución que concilia el interés individual con el del bienestar común y acerca la idea de la caridad, universalmente promovida por la iglesia, colocándola junto a la utilidad privada, para que no exista contradicción entre uno y otro interés, justificando una vez más la intervención del Estado cuando sea necesario resolver un conflicto a favor del interés social prevalente. Este criterio queda sellado en este texto doctrinario cuando se establece:

*Dios ha destinado la tierra y cuanto ella contiene para uso de todos los hombres y pueblos. En consecuencia, los bienes creados deben llegar a todos en forma equitativa bajo la égida de la justicia y con la compañía de la caridad. Sean las que sean las formas de la propiedad, adaptadas a las instituciones legítimas de los pueblos según las circunstancias diversas y variables, jamás debe perderse de vista este destino universal de los bienes. Por tanto, el hombre, al usarlos, no debe tener las cosas exteriores que legítimamente posee como exclusivamente suyas, sino también como comunes, en el sentido de que no le aprovechen a él solamente, sino también a los demás. Por lo demás, el derecho a poseer una parte de*

---

<sup>329</sup> Encíclica *Populorum Progressio*. Paulo VI. Núm. 22-24. 1967. Disponible en: [http://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](http://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)

*bienes suficiente para sí mismos y para sus familias es un derecho que a todos corresponde*<sup>330</sup>.

El texto citado se refiere igualmente a la necesidad de garantizar a todos el dominio de los bienes, tanto materiales como inmateriales, porque esto permite la autonomía personal y familiar, siendo que esto es a su vez, no solo una expresión de la libertad humana sino la forma más efectiva de ejercer responsablemente la función social de los individuos en la economía y en la comunidad<sup>331</sup>. Conviene resaltar que en *Gaudium et spes* aparece por primera vez en los textos doctrinarios de la iglesia, una mención crítica sobre el problema que significa la inequitativa distribución en el acceso a las tierras rurales que se presenta especialmente en las regiones menos desarrolladas del mundo, así como se reprocha en el referido texto a la desidia en el cultivo de grandes extensiones de las tierras. Esto es, ciertamente, una mención al latifundio y su desaprobación como sistema injusto y contrario al bienestar general. Una cita *in extenso* ilustra esta descripción:

*En muchas regiones económicamente menos desarrolladas existen posesiones rurales extensas y aun extensísimas mediocrementemente cultivadas o reservadas sin cultivo para especular con ellas, mientras la mayor parte de la población carece de tierras o posee sólo parcelas irrisorias y el desarrollo de la producción agrícola presenta caracteres de urgencia. No raras veces los braceros o los arrendatarios de alguna parte de esas posesiones reciben un salario o beneficio indigno del hombre, carecen de alojamiento decente y son explotados por los intermediarios. Viven en la más total inseguridad y en tal situación de inferioridad personal, que apenas tienen ocasión de actuar libre y responsablemente, de promover su nivel de vida y de participar en la vida social y política. Son, pues, necesarias las reformas que tengan por fin, según los casos, el incremento de las remuneraciones, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de la seguridad en el empleo, el estímulo para la iniciativa en el trabajo; más todavía, el reparto de las propiedades insuficientemente cultivadas a*

---

<sup>330</sup> Constitución Pastoral *Gaudium et spes*. Paulo VI. Núm. 69. 1965. Disponible en: [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html)

<sup>331</sup> *Ibidem*. Núm. 71-72.

*favor de quienes sean capaces de hacerlas valer. En este caso deben asegurárseles los elementos y servicios indispensables, en particular los medios de educación y las posibilidades que ofrece una justa ordenación de tipo cooperativo. Siempre que el bien común exija una expropiación, debe valorarse la indemnización según equidad, teniendo en cuenta todo el conjunto de las circunstancias*<sup>332</sup>.

El contenido citado sienta las bases filosóficas y doctrinarias desde el punto de vista de la iglesia católica, de las reformas agrarias y laborales necesarias que se deben acometer en una sociedad donde la inequidad en las formas de acceso a la tierra tanto como en las relaciones laborales, constituyan un problema de apropiación injusta y por tanto indebidas de las riquezas y por tanto de los bienes que le han sido dado a todos los seres humanos por igual, según la doctrina que ha seguido la Iglesia a lo largo de su historia.

En *Centesimus annus* (1991), escrita para conmemorar el centenario de la *Rerum Novarum*, Juan Pablo II revalida la doctrina tradicional de la iglesia instituida por León XVIII en 1891, señalando que la tierra tiene un origen providencial como don divino y un destino universal para que los hombres la hagan su morada y obtengan de ella los frutos para su sustento mediante el trabajo. El origen primigenio de la propiedad privada nace de la conquista del hombre de un parte de la tierra mediante su trabajo, utilizando su inteligencia y su libertad; recalcando que la iglesia enseña que la propiedad de los bienes no tiene un valor absoluto, puesto que en como derecho humano lleva lacrada su propia limitación. En este proceso de apropiación, sin embargo, continúa señalando el texto papal, ningún hombre puede impedir que los demás puedan obtener la parte que les corresponde de ese don que le es dado a todos, debiendo cooperar más bien para que todos acometan la tarea de dominar juntos la tierra<sup>333</sup>. En su carta encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*, Juan Pablo II había reiterado la legitimidad de la propiedad privada de los bienes siempre que se considere la doctrina social de la universalidad de su destino, tal como se había puesto ya de manifiesto en *Populorum Progressio*:

*Es necesario recordar una vez más aquel principio peculiar de la doctrina cristiana: los bienes de este mundo están originariamente destinados a*

---

<sup>332</sup> *Ibidem*. Núm. 71 (párrafo final).

<sup>333</sup> Encíclica *Centesimus Annus*. Juan Pablo II. Nos. 30 y 31. 1991. Disponible en: [http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus.pdf](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.pdf)

*todos. El derecho a la propiedad privada es válido y necesario, pero no anula el valor de tal principio. En efecto, sobre ella grava «una hipoteca social», es decir, posee, como cualidad intrínseca, una función social fundada y justificada precisamente sobre el principio del destino universal de los bienes*<sup>334</sup>.

En el mismo orden de ideas, el Pontificio Consejo Justicia y Paz, en documento sobre los retos de la reforma agraria, que fue escrito cerrando el siglo XX y de caras al nuevo milenio, no deja de señalar reproches a un modelo de desarrollo desigual que ha generado pobreza e inequidad, utilizando el término de escandaloso para referirse a los problemas humanos, sociales y éticos que se provocan como consecuencia de la concentración y de la apropiación indebida de la tierra; proponiendo solicitar a todos los niveles una mejor distribución de la tierra que acabe con la inaceptable injusticia que se señala y condenando el latifundio. En el documento se reitera la doctrina dominante de la Iglesia al respecto; huelga decir, que la propiedad privada es positiva y necesaria, pero debe estar ceñida a los límites de la función social inherentes a la propiedad de las cosas y a su destino. El límite de ese derecho de propiedad privada se señala en el texto, es el derecho de todo ser humano de poder procurarse los bienes necesarios para vivir. El documento insiste en el principio instituido por Santo Tomás, respecto a que todo propietario debe estar consciente de la hipoteca social que grava sobre todo propiedad, tal como ya se había señalado en *Gaudium et spes* y advierte de las gravedad que significa la expulsión de campesinos de las tierras que ocupan sin ser propietarios o de tierras baldías, algunos inclusive en estado de extrema pobreza, sin proporcionarle los medios alternativos necesarios para vivir<sup>335</sup>.

Por su parte, el papa Francisco I refrenda la tradición de la doctrina social de la Iglesia al recordar en *Fratelli Tutti* que en los inicios del pensamiento cristiano se reflexionó sobre el destino

---

<sup>334</sup> Carta Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*. Juan Pablo II. Núm. 42. 1987. Disponible en: [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_30121987\\_sollicitudo-rei-socialis.pdf](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.pdf)

<sup>335</sup> Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. *Hacia una mejor distribución de la tierra. El reto de la reforma agraria*. 1998. Disponible en: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_19980112\\_distribuzione-terra\\_sp.html](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_19980112_distribuzione-terra_sp.html)

común de los bienes, y recordando a Juan Pablo II en *Centesimus annus* y a Paulo VI en *Populorum Progressio*, escribió:

*En esta línea recuerdo que «la tradición cristiana nunca reconoció como absoluto o intocable el derecho a la propiedad privada y subrayó la función social de cualquier forma de propiedad privada». El principio del uso común de los bienes creados para todos es el «primer principio de todo el ordenamiento ético-social», es un derecho natural, originario y prioritario. Todos los demás derechos sobre los bienes necesarios para la realización integral de las personas, incluidos el de la propiedad privada y cualquier otro, «no deben estorbar, antes al contrario, facilitar su realización», como afirmaba san Pablo VI. El derecho a la propiedad privada sólo puede ser considerado como un derecho natural secundario y derivado del principio del destino universal de los bienes creados, y esto tiene consecuencias muy concretas que deben reflejarse en el funcionamiento de la sociedad. Pero sucede con frecuencia que los derechos secundarios se sobreponen a los prioritarios y originarios, dejándolos sin relevancia práctica<sup>336</sup>.*

La perspectiva oficial de la iglesia católica sobre la propiedad privada, la propiedad de la tierra agrícola, su función social y otros temas de interés para la sociedad y la política, quedó recogida en el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, publicado en 2004 por el Pontificio Consejo para la Justicia y la Paz<sup>337</sup>. El texto acopia lo más relevante de las encíclicas papales sobre temas sociales, económicos y políticos trascendentes. Por su rango y contenido pertinente con la investigación, así como por la influencia que, en el desarrollo de los programas redistributivos de la tierra, se hace un resumen de los aspectos más importantes del compendio. En el texto se refrenda que la propiedad privada tanto como las demás formas de dominio privado aseguran a cada persona una zona absolutamente necesaria para la autonomía personal y familiar, y parte de la libertad humana. Expresa

---

<sup>336</sup> Encíclica *Fratelli Tutti*. Francisco. 2020. Disponible en: [http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.pdf](http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.pdf)

<sup>337</sup> Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. 2004. Disponible en: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html)

que la institución de la propiedad constituye un elemento esencial de las políticas sociales y democráticas para que sea accesible a todos.

*La propiedad privada es elemento esencial de una política económica auténticamente social y democrática, así como garantía de un recto orden social. **La doctrina social enseña que la propiedad de los bienes debe ser accesible a todos**, de modo que todos se conviertan en propietarios, al excluir el recurso a formas de «posesión indivisa para todos»<sup>338</sup>. (resaltados vienen del original)*

La enseñanza de la doctrina incita al reconocimiento de la función social de la propiedad privada como exigencia del bien común. Independientemente de las formas jurídicas que adquiera, la propiedad es un medio, nunca un fin, para respetar la universalidad del destino de los bienes<sup>339</sup>. Importante es la reseña que se hace en el Compendio de la utilización y operatividad que deben tener los bienes tenidos en propiedad para que sirvan no solo al interés particular sino al también al beneficio social.

*El individuo no puede obrar prescindiendo de los efectos del uso de sus propios recursos, sino que debe actuar de modo que persiga, además de su beneficio personal y familiar, también el bien común. De ahí deriva el deber, por parte de los propietarios de no tener inoperantes los bienes poseídos y de destinarlos a la actividad productiva, confiándolos incluso a quien tiene el deseo y la capacidad de hacerlos producir<sup>340</sup>.*

De igual manera en el Compendio se exhorta a la armonización de las formas de propiedad colectivas, en particular de las comunidades indígenas que ancestralmente han vivido de esta forma, con la propiedad privada individual, en el entendido que esta no es la única forma de posesión legítima<sup>341</sup>. El extracto doctrinario no excluye la importancia de la redistribución de la propiedad de

---

<sup>338</sup> *Ibidem*, Núm. 176.

<sup>339</sup> *Ibidem*, Núm. 177.

<sup>340</sup> *Ibidem*, Núm. 178.

<sup>341</sup> *Ibidem*, Núm. 180.

la tierra, especialmente en las zonas rurales de los países menos avanzados y de cómo el mercado puede ser un dinamizador de las posibilidades de adquisición:

*Queda siempre crucial, especialmente en aquellos Países en vías de desarrollo o que han salido de los sistemas colectivistas o de colonización, la equitativa distribución de los bienes de la tierra. En las zonas rurales, la posibilidad de acceder a la tierra mediante las oportunidades ofrecidas por los mercados del trabajo y del crédito es condición necesaria para el acceso de otros bienes y servicios; además para constituir un camino eficaz para la salvaguardia del ambiente, tal posibilidad representa un sistema de seguridad social realizable también en los Países que tienen una estructura administrativa débil<sup>342</sup>. (resaltado viene del original)*

Es notable la reseña que en el Compendio se hace acerca del trabajo agrícola por la función que desempeña en la sociedad y en la preservación ambiental, advirtiendo de la necesidad de su revalorización.

*El trabajo agrícola merece una especial atención, por su función social, cultural y económica que desempeña en los sistemas económicos de muchos Países, por los numerosos problemas que debe afrontar en el contexto de una economía cada vez más globalizada, y por su creciente importancia en la salvaguarda del ambiente natural: «son necesarios cambios radicales y urgentes para volver a dar a la agricultura —y a los hombres del campo— el justo valor como base de una sana economía, en el conjunto del desarrollo de la comunidad social»<sup>343</sup>.*

Finalmente, para cerrar el análisis referencial de la doctrina de la iglesia, se debe destacar las alusiones del Compendio a la importancia de una reforma agraria eficaz como programa redistributivo y de titulación de tierras y como obligación moral de los países para contrarrestar la concentración de

---

<sup>342</sup> *Ídem.*

<sup>343</sup> *Ibidem*, Núm. 299.

la propiedad, la pobreza especialmente rural y lograr las metas del desarrollo, en el contexto de una economía global.

*En algunos Países es indispensable una redistribución de la tierra, en el marco de políticas eficaces de reforma agraria, con el fin de eliminar el impedimento que supone el latifundio improductivo, condenado por la doctrina social de la Iglesia, para alcanzar un auténtico desarrollo económico: «Los Países en vías de desarrollo pueden contrarrestar eficazmente el proceso actual de concentración de la propiedad de la tierra si hacen frente a algunas situaciones que se presentan como auténticos nudos estructurales. Estas son las carencias y los retrasos a nivel legislativo sobre el tema del reconocimiento del título de propiedad de la tierra y sobre el mercado del crédito; el desinterés por la investigación y la capacitación agrícola; la negligencia por los servicios sociales y de infraestructuras en las áreas rurales». La reforma agraria se vuelve una obligación moral además de una necesidad política, ya que su falta de actuación obstaculiza en estos Países los efectos benéficos que se derivan de la apertura de los mercados y, en general, de aquellas provechosas oportunidades de crecimiento que la globalización actual puede ofrecer<sup>344</sup>. (resaltados vienen del original)*

La función social, institución característica de la doctrina social de la iglesia, adquiere tal relevancia que también fue constitucionalizada a partir de la Constitución de Wiemar en Alemania a principios del siglo XX, lo que se constituye en un hito referencial que trasciende a los órdenes normativos de la mayoría de los países, lo cual se analiza en el próximo aparte.

#### **b. La constitucionalización de la función social de la propiedad: la Constitución de Wiemar, el Estado Social y su influencia sobre el constitucionalismo del siglo XX**

El desarrollo doctrinario de la función social como figura inherente a la propiedad (Comte, Duguit, encíclicas papales, entre otros) y los movimientos reivindicativos de mediados del siglo XIX

---

<sup>344</sup> *Ibidem*, Núm.300.

hacia sus años conclusivos, se sucedieron de forma más o menos paralela hasta que, finalmente, los estragos de las discordias devenidas en guerra, en particular terminada la I Guerra Mundial (1914-1918), hacen que comiencen a aparecer en los textos normativos, los planteamientos sociales que reflejan las demandas de las distintas corrientes políticas involucradas en los tiempos revueltos. La Gran Guerra dejó sumida a Europa en una gran recesión económica y Alemania, la nación perdedora en el conflicto bélico se embarca en un proceso constituyente en el cual confluyen una variada gama de ideologías, desde la extrema izquierda a la extrema derecha, que dan origen a un texto constitucional que por primera vez en la historia del constitucionalismo incluye una serie de principios de carácter social que sientan las bases de lo que se conoce como Estado Social y que fueron adoptados por numerosas constituciones. En este contexto nace la Constitución alemana de Weimar en 1919, la cual manifiesta una propuesta que transige los principios sociales fundantes de la socialdemocracia que se conjugan plenamente con las demandas asistenciales de los grupos más extremos, a fin de detener, según consideran algunos autores, el avance del comunismo que tendía a crecer entre las masas de trabajadores urbanos e industriales, que se afiliaban en sindicatos y en partidos políticos de corte reivindicativo, entre los cuales las agrupaciones marxistas eran de las más activas, tomando en cuenta que la revolución bolchevique había triunfado en Rusia apenas dos años antes en 1917:

*Así, la Constitución alemana de 1919, asume seriamente la pretensión de crear un orden jurídico, económico y social justo, dando cabida a todo un conjunto de nuevos principios que, por primera vez en la historia del constitucionalismo, entrañan la recepción en un texto constitucional de la ideología socialdemócrata y el inicio del surgimiento del Estado social, como punto intermedio entre el capitalismo y el socialismo.*

*En este ámbito, la citada Norma Fundamental nace presidida por un profundo espíritu socializante que supone la incorporación, junto a los clásicos derechos individuales, de una nueva categoría de derechos*

*denominados económico-sociales, a la vez que se juridifica a nivel constitucional la propiedad y otras instituciones privadas*<sup>345</sup>.

En la literatura se menciona el “compromiso socialdemócrata” de la Constitución de Weimar, mediante el cual las múltiples negociaciones entre los partidos en pugna por el control político de la Constituyente, permitieron que las demandas extremas cedieran ante una solución menos radical, sin cuestionamientos a la propiedad privada, la libre empresa, la herencia y el control privado de la acumulación del capital, por una parte, y por la otra, aceptando e incluyendo cláusulas sociales y asistenciales, y un Estado interventor que garantizara una mejor redistribución de la riqueza y el bienestar general. Con esto se garantizaba el funcionamiento del mercado, pero con un Estado que, a su vez, garantizara también los derechos sociales y económicos de la población más desfavorecida<sup>346</sup>.

La propiedad es un ejemplo de lo que es ya convencional en la literatura, ya que el artículo que la refiere en el texto weimariano de 1919, la garantiza tanto como la compromete a un ejercicio en función del interés de la sociedad. La consagración definitiva de la función social de la propiedad como figura jurídico-normativa ocurre en la Constitución alemana de Weimar en 1919, cuando proclama que la propiedad obliga y su uso debe ser al mismo tiempo un servicio prestado al interés general<sup>347</sup>. Así lo prescribe el artículo 153 del texto constitucional citado:

*La propiedad será garantizada por la Constitución. Su contenido y límites se deducen de las leyes. Solamente se podrá expropiar en bien de la comunidad y con fundamento de Derecho, teniendo siempre como contrapartida la correspondiente indemnización, excepto cuando una ley del Reich determine otra cosa. En lo concerniente a la cuantía de la indemnización, se mantendrá abierta en caso de litigio la vía legal de los tribunales competentes, excepto cuando una ley del Reich determine lo contrario. Las expropiaciones hechas por el Reich a Länder, municipios, y asociaciones de uso público, sólo podrán efectuarse mediante*

---

<sup>345</sup> Colina Garea, Rafael. Op. cit. pp. 40-41. **Cfr.** López Oliva, José O. *La Constitución de Weimar y los derechos sociales. La influencia en el contexto constitucional y legal colombiano a la luz de los derechos sociales y asistenciales a la seguridad social en salud*. Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. XIII, núm.26, Julio-diciembre. 2010. Pp. 233-243. Disponible en: <https://www.redalyc.org/comocitar.oe?id=87617274014>

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>347</sup> Casanova, Ramón Vicente. *Derecho Agrario*. Op. cit., pp. 40-41

*indemnización. La propiedad obliga. Su uso debe servir al bien de la comunidad.* (resaltado nuestro, no del texto original)

Si bien el término función social no es utilizado como tal en el texto constitucional alemán, el hecho que se haya declarado que la propiedad, además de estar garantizada como un derecho, está igualmente obligada debido al interés social, explana lo que en la literatura es un consenso generalizado acerca de la función social que debe cumplir la propiedad. De igual forma, el texto de Weimar es innovador en relación con la previsión de intervenir la propiedad de las tierras, por vía expropiatoria, con fines agrícolas o urbanos, según queda evidente en el artículo 155 del texto constitucional alemán y de cuyo contenido destacan especialmente por ser materia del estudio, una serie de obligaciones, tanto del Estado como de los propietarios, con relación al uso de las tierras, a saber:

- a) Garantizar la vivienda del hombre de la ciudad y del medio rural, para lo cual el Estado supervisará y vigilará el reparto y utilización del suelo para evitar los abusos de tal forma de proporcionar una morada a cada ciudadano (alemán) y a las familias especialmente aquellas numerosas;
- b) La posibilidad de expropiar la propiedad territorial cuando se requiera para las necesidades de vivienda o habitación, bien para el fomento de la colonización o el mejoramiento de la agricultura;
- c) El deber del propietario de explotar y cultivar la tierra, compromiso que lo tiene con la comunidad;
- d) La plusvalía del suelo a favor de la comunidad, cuando se produzca sin empleo de trabajo ni capital por parte del propietario;
- e) La potestad del Estado de inspeccionar la totalidad de las riquezas naturales y fuerzas físicas económicamente utilizables, cuyas regalías pasarán al Estado mediante ley.

La propiedad de la tierra quedó garantizada en el texto de Weimar, pero tenía condicionantes que imponían al propietario el deber de producir, obligación expresamente señalada a favor del interés general; esto es, la propiedad territorial, en concordancia con el artículo 155 ya citado, tenía una función social que cumplir, rompiendo así con la inviolabilidad del régimen de propiedad privada. De este texto se derivan implicaciones prácticas desde el punto de vista jurídico, contra el latifundio y los latifundistas, clase de fuerte arraigo y poderío económico en el medio rural y ligada en su época

a la aristocracia y a la burguesía, al imponerse en una norma de rango constitucional deberes y obligaciones, en particular la de producir, en aras del bien común; o la de expropiar cuando se requieran tierras para la producción agrícola o para vivienda. Todo esto concreta en definitiva una visión socializante de las actividades económicas, donde el bienestar general siempre deberá prevalecer sobre el interés particular y el Estado es el garante que esto se cumpla.

La Constitución de Weimar impone un límite jurídico a los poderes dominicales del propietario, siendo su aporte trascendente para el constitucionalismo, el condicionamiento a la propiedad privada debido al interés de la sociedad. Este límite constitucional asignado a la propiedad privada, frente al interés público, que aparece en el texto constitucional alemán a principios del siglo XX, en un tiempo histórico en el que la convivencia se hace más compleja por la industrialización y la consecuente urbanización, los conflictos son más frecuentes debido a que los propietarios en las ciudades, a diferencia de lo que ocurría en el medio rural, no solamente están más cerca unos de otros geográficamente sino también físicamente, por lo que se revela en la figura de la función social un instrumento de compromiso que concilia el interés privado, cuando este interés se enfrenta al interés colectivo, haciendo que aquel deba ceder ante este.

*La Constitución del Reich no ve la luz con la única pretensión de regular las relaciones jurídico-públicas que se entablan entre el Estado y los individuos a él sometidos, sino igualmente con la firme intención de juridificar las relaciones entre ciudadanos privados, convirtiéndose así en una adecuada respuesta al despotismo económico de los particulares.*

*En este orden de cosas, la propiedad privada deja de concebirse como un mero derecho de resistencia frente a la acción gubernamental, para transformarse en un derecho normalmente limitable mediante intervenciones legislativas, siempre legitimadas por la consecución del interés general de la comunidad social<sup>348</sup>.*

---

<sup>348</sup> Colina Garea, Rafael. Op. cit., p. 45.

La Constitución de Weimar devino, sin embargo, en una utopía según señalan diversos autores, sin mecanismos efectivos que permitieran expresar en la práctica sus principios, sus derechos económicos y sociales. Eso sí, sentó las bases de un gran acuerdo político entre los diferentes partidos del momento, entre los cuales se encontraban los extremos de la derecha e izquierda políticas, en una sociedad que había quedado sumida en el caos por la guerra y la desintegración del imperio alemán. Ese pacto político fundó una República de elevados principios de justicia cuyo texto político fundamental era un catálogo colmado de compromisos sociales que para muchos es el embrión de lo que se ha dado en llamar Estado de Bienestar, en particular dentro del constitucionalismo europeo del siglo XX. La alianza que recoge el texto garantizó la convivencia entre los conservadores, liberales, socialistas, nacionalistas, comunistas, en el marco de lo que sería un sistema democrático, pero que realmente no llegó a solidificar una verdadera democracia funcional<sup>349</sup>.

En la literatura se alegan variadas razones para explicar el fracaso del texto weimeriano, entre otras, que fue un texto para una república sin republicanos y para una democracia sin demócratas, dada la añoranza del pueblo alemán por la época monárquica y el imperio, a pesar de la enorme influencia que también se le reconoce tuvo en la ciencia jurídica en general y especialmente en la definición del objeto y método del Estado moderno. Posiblemente, haya tenido mayor peso la grave crisis económica y social generada por el gobierno bajo su amparo, a la que los grupos comunistas y fascistas le sacaron provecho, desacreditando al régimen. Sobre ella pesa, precisamente, la carga histórica de haber sido la carta magna bajo la cual llega al poder el fascismo del partido nacionalsocialista alemán y que se mantuvo hasta su rendición incondicional tras ser derrotado militarmente por las fuerzas aliadas en la II Guerra Mundial. No obstante, se le reconocen sus aportes al constitucionalismo occidental<sup>350</sup>.

### **c. La función social de la propiedad en las Constituciones posteriores a Weimar. Algunos ejemplos en Europa y América**

---

<sup>349</sup> Restrepo Zapata, Juan David. Op. cit., p. *La Constitución Alemana de Weimar (1919) ¿una utopía en medio de la crisis? Un análisis histórico a sus aspectos modernizadores, interventores y derechos sociales*. Estudios Internacionales. Vol. 50, núm.190. 2018. p. 104. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/51146>.

<sup>350</sup> Álvarez Álvarez, Leonardo. *La Constitución de Weimar ¿Una república sin republicanos?* Historia Constitucional: Revista Electrónica de Derecho Constitucional. Núm. 12. 2011, pp. 443-459. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/revista/2064/A/2011>

A partir de la Constitución de Weimar, no pocos textos constitucionales del siglo XX, promulgadas con posterioridad a 1919, como son los casos de Italia, Grecia, Portugal y España, y también en nuestro país, recogieron la idea de la función social en sus constituciones, hasta que, más avanzado el siglo, los procesos de reforma agraria, especialmente en Latinoamérica, asumieron como figura conceptual y jurídica, la función social de la propiedad de la tierra, a la que se aferran los procesos reformistas con rigor doctrinal. A pesar de ser considerada solo un ideal constitucional que no llegó a materializar sus principios democráticos y muy especialmente su denso contenido en materia de derechos sociales y económicos, la literatura le concede a la Constitución de Weimar una influencia doctrinaria trascendente. Su dominio positivista fue asumido por muchas Constituciones que se promulgaron en los años posteriores a la fecha en la que vio la luz el texto de Weimar. La figura de la función social como inherente al ejercicio del derecho de propiedad es un ejemplo de la fuerte influencia del texto weimeriano. A pesar de la convulsionada trayectoria y los ingratos recuerdos de la época en la cual Weimar tuvo vigencia, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania promulgada en 1949, mantiene las condicionantes al derecho de propiedad de la fórmula “*la propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común*” que le fuera característicamente originario en el texto de 1919 y que le dio forma jurídica con rango constitucional a la función social de la propiedad. De tal forma que la primera influencia que se debe destacar es sobre la propia carta magna alemana que surge de la postguerra. El artículo 14 de la referida norma fundamental está dividido en tres partes en las que, acompañando lo concerniente a la propiedad, se mencionan las instituciones de la herencia y la expropiación. Textualmente se lee:

*1. La propiedad y el derecho a la herencia están garantizados. Su contenido y sus límites serán determinados por las leyes. 2. **La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común.** 3. La expropiación está permitida sólo por razones de bien común. Podrá ser efectuada sólo por ley o en virtud de una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización. La indemnización se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y de los afectados. En caso*

*de discrepancia sobre el monto de la indemnización quedará abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios*<sup>351</sup>. (resaltado nuestro)

Como en el caso germano, las Constituciones actualmente vigentes de Italia (1947) y España (1978), surgidas igualmente en un contexto de rupturas traumáticas y existenciales con los regímenes anteriores, incluyen a la función social como parte consustancial del derecho de propiedad. Italia, como Alemania, resultó vencida en la II Guerra Mundial por las potencias Aliadas (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y la Rusia Soviética) que sellaron el triunfo militar sobre el fascismo y lo abolieron jurídicamente al proscribirlo en las constituciones que fueron promulgadas con posterioridad en los países vencidos. En Italia se dicta una carta magna para una república parlamentaria en la que se establece que la ley determinará los límites de la propiedad a fin de garantizar su función social para hacerla accesible a todos. En relación con la función social de la propiedad, el artículo 42 reza:

*La propiedad es pública o privada. Los bienes económicos pertenecen al Estado, a entidades o a particulares. **La propiedad privada estará reconocida y garantizada por la ley, la cual determinará sus formas de adquisición y de goce, así como sus límites, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos.** La propiedad privada podrá ser expropiada por razones de interés general en los casos previstos por la ley y sin perjuicio de la correspondiente indemnización. La ley establecerá las normas y los límites de la sucesión legítima y testamentaria, así como los derechos del Estado en materia de sucesiones*<sup>352</sup>. (resaltado nuestro)

En España, al final de la Guerra Civil (1936-39) en la que el bando nacionalista surge vencedor, se inicia un largo período de dictadura militar bajo la égida del General Francisco Franco (n. 1892- m.1975) que se prolongó hasta su deceso. A la muerte de Franco se inicia la llamada transición española a la democracia, con las primeras elecciones democráticas desde 1939 y la

---

<sup>351</sup> Deutscher Bundestag. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Sección de Relaciones Públicas. Berlín. 2019, p. 24. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

<sup>352</sup> Cfr. Senato della Repubblica. *Constitución de la República Italiana*. Biblioteca Italia. Publicaciones del Senado. Roma. 2018. Disponible en: [www.senato.it/pubblicazioni](http://www.senato.it/pubblicazioni)

promulgación de una nueva Constitución en 1978, una vez ratificada en referéndum popular. En la Constitución ibérica, por su parte, la función social determina el contenido de la propiedad según las leyes, tal como se lee en el artículo 33:

*1. Se reconoce el derecho a la propiedad y a la herencia. 2. **La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.** 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por una causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes<sup>353</sup>. (resaltado nuestro)*

En el continente americano, varios países han adoptado la fórmula de la función social para limitar el derecho de propiedad. En Venezuela, por ejemplo, tal como será referenciado detalladamente en una sección posterior, la primera vez que aparece la mención de la función social como algo inherente a la propiedad fue en 1947 cuando se promulga una Constitución de amplio contenido progresista en términos políticos, económicos y sociales, aunque de muy corta vigencia. La institución de la función social fue refrendada en la Constitución de 1961, la de más larga vigencia del país al momento, hoy derogada, cuando en su texto se señalaba que la propiedad estaba garantizada pero sometida a restricciones en virtud de su función social. El término no fue incluido por el constituyente en el texto constitucional de la vigente carta magna de 1999, sin embargo, aparece una novedad del constitucionalismo nacional y es que se establece que el país se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de justicia (artículo 2), lo cual configura un estado de bienestar similar al que establecen las constituciones europeas contemporáneas, acerca del cual se hará referencia más adelante. En la Constitución colombiana (1991), la propiedad está cargada de restricciones en aras del interés público y la función social es consustancial a la propiedad misma. El artículo 58 expresa:

*Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en*

---

<sup>353</sup> López Guerra, Luis (ed.). *Constitución española*. Editorial Tecnos. 1997. Madrid, p.51.

*conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

***La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.***

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio<sup>354</sup>. (el resaltado es nuestro)*

Por su parte, la Constitución de la República Federativa de Brasil, también incluye la fórmula de marras en su texto. Así se lee en su artículo 5.22:

*Se garantiza el derecho a la propiedad; **la propiedad privada atenderá su función social**; la ley establecerá el procedimiento para la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública, o por interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero, salvo los casos previstos en esta Constitución<sup>355</sup>. (resaltado nuestro)*

Igualmente, el texto constitucional brasileño establece que la función de la propiedad se constituye en un principio general de la actividad económica (artículo 170.3) y el incumplimiento de aquella en los inmuebles rurales es causal de su expropiación por razón del interés social y de los fines de la reforma agraria (artículo 184). La carta magna de la República Federativa establece que la función social se cumple cuando de forma simultánea la propiedad atiende a un aprovechamiento

---

<sup>354</sup> Corte Constitucional. *Constitución Política de Colombia*. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Centro de Documentación Judicial (Cendoj). Bogotá. 2015. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

<sup>355</sup> Supremo Tribunal Federal. *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Brasilia. 2020. Disponible en: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF\\_espanhol\\_web.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf)

racional y apropiado, la preservación del medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales, el cumplimiento de las disposiciones sobre las relaciones laborales, una explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y de los trabajadores (artículo 186). Estos principios constitucionales agrarios de rango constitucional en la carta política del país limítrofe son una referencia comparativa para el estudio de los principios que sobre la misma materia están contenidos en la Constitución de nuestro país y que se presentan más adelante en el trabajo.

**d. La función social en la jurisprudencia nacional. La sentencia N° 85 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Alcance y críticas<sup>356</sup>**

Con relación a una demanda por derechos e intereses colectivos o difusos en contra del otorgamiento por parte de instituciones bancarias y financieras de créditos hipotecarios y comerciales indexados, que fuera introducida en 2001 ante el Máximo Tribunal de la República, la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declara parcialmente con lugar la demanda, pero en el texto de la sentencia desarrolla el alcance y significado de lo que en el artículo 2 de la Constitución se estableció como Estado democrático y social de Derecho y de justicia<sup>357</sup>. La Sala, entre las consideraciones para decidir, realizó un recuento histórico y comparativo entre el Estado de Derecho (ED) y el Estado Social de Derecho (ESD), presentando la comparación como una evolución hacia una comprensión de las desigualdades entre las clases y grupos sociales, que hace insuficiente la noción de ED fundamentado en la igualdad ante la ley de todas las personas, por desconocimiento de las referidas desigualdades, y suficiente la concepción de ESD, por tomar en cuenta estas diferencias y actuar jurídicamente en consecuencia:

*A juicio de esta Sala, el Estado Social debe tutelar a personas o grupos que en relación con otros se encuentran en estado de debilidad o minusvalía jurídica, a pesar del principio del Estado de Derecho Liberal*

---

<sup>356</sup> Ver Sentencia N° 85 del 24/01/2002. (Caso Asodeviprilara). Sala Constitucional. Tribunal Supremo de Justicia. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.HTM>

<sup>357</sup> El texto completo del referido artículo constitucional reza: *Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.* (artículo 2, CRBV).

*de la igualdad ante la ley, el cual en la práctica no resuelve nada, ya que situaciones desiguales no pueden tratarse con soluciones iguales.*

*El Estado Social para lograr el equilibrio interviene no solo en el factor trabajo y seguridad social, protegiendo a los asalariados ajenos al poder económico o político, sino que también tutela la salud, la vivienda, la educación y las relaciones económicas, por lo que el sector de la Carta Magna que puede denominarse la Constitución Económica tiene que verse desde una perspectiva esencialmente social<sup>358</sup>.*

En la sentencia la SC discurre acerca de la obligación que tiene el estado Social de tutelar jurídicamente a las personas o grupos en desventaja o minusvalía jurídica respecto a otros, mediante una intervención compensatoria de los Tribunales cuando estime que la libertad de los “fuertes” frente a los “débiles” se haga a expensas de los derechos fundamentales de los “otros”. En la narrativa se hace una crítica al Estado liberal de Derecho porque considera ilusorio que frente a las desigualdades sociales y económicas de grupos e individuos se den soluciones o tratamientos de igualdad a los disímiles sobre la base del principio de igualdad ante la ley. El Estado Social de Derecho, se argumenta en la sentencia, trata de armonizar intereses contradictorios o antagónicos, limitando o impidiendo la hegemonía de quienes están en ventaja económica y social, no limitándose el alcance de esta tutela solo a derechos sociales, sino económicos, culturales y ambientales:

*Estos últimos grupos de derechos buscan reducir las diferencias entre las diversas clases sociales, lo que se logra mediante una mejor distribución de lo producido, un mayor acceso a la cultura, un manejo lógico de los recursos naturales, y por ello el sector público puede intervenir en la actividad económica, reservarse rubros de esa actividad, permitiendo a los particulares actuar en ellas mediante concesiones, autorizaciones o permisos, manteniendo el Estado una amplia facultad de vigilancia, inspección y fiscalización de la actividad particular y sus actos, por lo que*

---

<sup>358</sup> Sentencia N° 85 del 24/01/2002. Sala Constitucional. Tribunal Supremo de Justicia. Op. Cit.

*la propia Constitución restringe la libertad de empresa consagrada en el artículo 112*<sup>359</sup>.

Se pudiera inferir a partir de la permanente justificación que se hace en la sentencia a los límites de los derechos económicos y sociales, que estos pudieran proscribirse o quedar en la práctica anulados, pero la sentencia hace una aclaratoria relevante, con fundamento en una doctrina que cita, sobre la no exclusión de tales derechos. En el texto se lee:

*También es necesario apuntar que derechos como el de propiedad o el de la libre empresa no quedan abolidos en un Estado Social, sino que quedan condicionados en muchas áreas, al interés social, y en ese sentido deben interpretarse las leyes, toda vez que **“...el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Pero no ciertamente de ‘cualquier Estado’, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas, sea capaz también de aceptar sus límites”** (Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social. Nuria Cunill Grau. Nueva Sociedad, pág. 17)*<sup>360</sup>. (resaltado y la referencia vienen del original)

Ciertamente, la SC nos presenta al ESD como un uno de tipo interventor, incluso mucho más de lo que pudiera considerarse en un ED, pero dando a los tribunales de justicia un rol preponderante y dinámico en la compensación de las desigualdades existentes en la sociedad, al permitirles a los órganos de justicia establecer limitaciones a las libertades y derechos ciudadanos. Para el ESD la función social es también un instrumento que permite reorientar el uso de los recursos en pro de las debilidades jurídicas de ciertos ciudadanos o grupos de ciudadanos. No hay mayor mención en la sentencia a la función social, aunque expresa claramente que todo derecho vinculados a actividades que importan al interés general está ligado al cumplimiento de deberes y obligaciones por causa de intereses generales y una función social vinculada a este tipo de derechos. Así se lee:

---

<sup>359</sup> *Ídem.*

<sup>360</sup> *Ídem.*

*La explotación de actividades de trascendencia social, que realiza o permite el Estado, crea en quienes las practican un conjunto de deberes y obligaciones señalados en la ley, pero establecidos en atención a valores o intereses de la colectividad; es decir, en razón a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes o actividades está llamada a cumplir. Por ello, los derechos subjetivos o los intereses individuales que tras estos subyacen, deben incluir la necesaria referencia a la función social, como parte integrante del derecho mismo. Los derechos del Estado o de los particulares en estas áreas deben unir: utilidad individual y función social sobre cada categoría de utilización y explotación de bienes o servicios de trascendencia social. De allí que los derechos que nacen a favor del Estado o de los particulares que ocupen su puesto, o que actúan en áreas de interés social, no pueden ser absolutos, sino que están limitados sus beneficios en función de que no perjudiquen razonablemente a los débiles; sobre todo teniendo en cuenta que los particulares que allí obren, al revés del Estado, persiguen fines de lucro. Este es el status de los derechos de los particulares concesionarios o autorizados para obrar en áreas de interés social<sup>361</sup>. (resaltado nuestro)*

La SC considera que la función social es inherente a aquellos derechos que pueden de alguna forma estar vinculados al interés general o social, es decir, que la considera como parte integrante de los mismos, y define el interés social, citando a Cabrera Romero, de la forma siguiente:

*Interés Social. - Esta es una noción ligada a la protección estatal de determinados grupos de la población del país, a quienes se reconoce no están en igualdad de condiciones con las otras personas con quienes se relacionan en una específica actividad, y por lo tanto se les defiende para evitar que esa condición desigual en que se encuentran obre contra ellos y se les cause un daño patrimonial, o se les lleve a una calidad de vida ínfima o peligrosa que crearía tensiones sociales. (VER Cabrera Romero,*

---

<sup>361</sup> Ídem.

*Jesús Eduardo. Las Iniciativas Probatorias del Juez en el Proceso Civil regido por el Principio Dispositivo. Edifove. Caracas 1980 P 262*)<sup>362</sup>.

Conviene resaltar que la sentencia señala como efectos del ESD las limitaciones al libre ejercicio de la actividad económica y a derechos como el de propiedad por razones que se sobreponen al interés individual como por ejemplo, según los términos de la sentencia, el desarrollo humano o la protección de la ambiente. El dictamen del Alto Tribunal reitera constantemente en su narrativa que se trata de equilibrar las cargas entre los desiguales, mediante una mejor distribución de la riqueza que se produce, pero sin prohibir el lucro, la ganancia o la libertad contractual, y recordando el rol promotor del Estado para la producción de riqueza, bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población. Se señala, igualmente, que las directrices de un ESD inciden sin duda, sobre las libertades económicas y el derecho de propiedad, considerando que ni aquellas ni este son derechos irrestrictos, pero también deja claro que el ESD de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no pretende al establecimiento de uno sin libertades en aras de una igualdad de todos como sería característico en un régimen socialista. En su texto se lee:

*No es que el Estado Social de Derecho propenda a un Estado Socialista, o no respete la libertad de empresa o el derecho de propiedad, sino que es un Estado que protege a los habitantes del país de la explotación desproporcionada, lo que se logra impidiendo o mitigando prácticas que atentan contra la justa distribución de la riqueza, y que conforme a las metas contenidas en el Preámbulo de la Constitución, tiende en toda forma a evitar la actividad monopólica, los abusos de la posición de dominio, la demanda concentrada (artículo 113 constitucional); los ilícitos económicos, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización (artículo 114 **eiusdem**); la adquisición de bienes y servicios de baja calidad, o que se ofrezcan sin la información adecuada o engañosa sobre el contenido y características de los servicios y productos de consumo, así*

---

<sup>362</sup> *Ídem*. La cita de la obra que se recoge viene del fragmento de sentencia que se cita.

*como que se atente contra la libertad de elección de los mismos (artículo 117 constitucional)*<sup>363</sup>.

La sentencia que se analiza, si bien se constituye en una directriz de cómo ha de interpretarse el ESD de la carta magna vigente y en especial las disposiciones del régimen económico constitucional lineamientos en especial del derecho de propiedad, ha sido objeto de críticas por lo severo de los planteamientos que llevados al extremo podrían condicionar los derechos económicos a grados superlativos de restricción. En este sentido algunas críticas apuntan a lo siguiente:

*Solo se tolera la autonomía si ella persigue el bienestar social, lo que puede traducirse en limitaciones al margen de los establecido en la Ley de manera expresa. Con ello ya la Sala Constitucional sienta las bases de lo que podría ser la **funcionalización** social de la libertad económica: su ejercicio solo se admitirá en la medida que ella se oriente al bienestar general, de acuerdo a lo definido por el propio Estado*<sup>364</sup>. (resaltado del original)

La crítica del autor va aún más allá al señalar que la sentencia establece un conjunto de pautas que en definitiva subordinan el ejercicio de las actividades económicas a la satisfacción de las finalidades del Estado social, al punto de reconocerse limitaciones al principio de la autonomía de la voluntad de las partes, cuya interpretación llevada al extremo podría negar la vigencia efectiva de la libertad económica. De tal forma que, la funcionalización social de la libertad económica aludida en la cita anterior y que puede asimilarse a lo que sería la función social de la propiedad, pudiera negar el contenido esencial de una y otro porque, en las palabras del citado autor, aunque estén permitidos, son de un contenido intrínsecamente limitado<sup>365</sup>. Conviene tomar en cuenta, a los efectos de la investigación, que la sentencia abre una interpretación bastante restrictiva de la libertad económica y de los derechos económicos fundamentales como el de la propiedad y arroja un dilema sobre cómo asumir el contenido garantista de estos derechos y de otros de naturaleza similar, que el propio ESD está obligado a tutelar de la forma que la propia carta magna señala que se debe hacer para todo

---

<sup>363</sup> *Ídem.*

<sup>364</sup> Hernández G., José Ignacio. *Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socio económico en Venezuela. A propósito del proceso de reforma constitucional.* Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas. 2008, pp. 101-102.

<sup>365</sup> *Ibidem*, pp. 101-103.

derecho fundamental. Libertad económica y propiedad son dos conceptos que están estrechamente ligados, al punto que no es posible concebir una sin la otra. La función social, sin embargo, que no fue una noción considerada por el constituyente del 99, es incorporada por vía jurisprudencial como un elemento consustancial a los derechos que se consideren trascendentes al interés social, entre ellos el derecho de propiedad, tal como se había señalado al referirnos previamente a la sentencia N°85 de la SC del TSJ. La intrínseca relación entre propiedad y libertad económica o libertad empresarial tiene efectos trascendentales cuando se limita el derecho de propiedad por razón de su función social, porque estas limitaciones se trasladan necesariamente y restringen, también, la libertad económica y por tanto empresarial, por razón de aquella íntima relación a la que se ha hecho referencia<sup>366</sup>. Esto ha traído consecuencias jurídicas sobre el ejercicio del derecho de propiedad de la tierra en el país y las actividades agrícolas, asunto que se aborda más adelante<sup>367</sup>.

## **12. Antecedentes de la primera Reforma Agraria de Venezuela. Los primeros intentos legislativos de cambio estructural de la propiedad (1936-1948)**

Luego del fallecimiento de J V Gómez en 1935 asume la presidencia el General Eleazar López Contreras y se promulga la todavía vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos (LTBE)<sup>368</sup>. Con esta ley y otras que se promulgaron luego de la muerte del último de los grandes caudillos venezolanos se abre un etapa que para algunos es el verdadero inicio del siglo XX en Venezuela, caracterizada por la consolidación de la economía petrolera y de una profunda transformación estructural como fue el fin del período agroexportador, durante el cual la economía dependiente de la exportación de productos de la agricultura y la cría, cede espacio ante el impulso que le imprime la explotación petrolera que inicia en 1914, conformándose en el país una economía de tipo rentista, basada en las exportaciones de hidrocarburos como fuente principal de los ingresos fiscales y de las divisas del

---

<sup>366</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>367</sup> Para mayor comprensión de la vinculación entre las restricciones a la actividad agrícola que se vinculan a las limitaciones que se imponen a la propiedad de la tierra por razón de su función social, en la jurisprudencia extranjera, se recomienda la consulta de la Sentencia Número 37/1987 del Tribunal Constitucional español de fecha 26/03/1987. Al analizar la constitucionalidad de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, el Juzgado razona que no existen dudas para considerar que el ejercicio de la actividad empresarial agrícola queda condicionado por las restricciones a las actividades de explotación o no explotación de la tierra rural que imponga la Administración en virtud de la función social de la propiedad rústica.

<sup>368</sup> Ley de Tierras Baldías y Ejidos, publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela s/n de fecha 03/09/1936.

aís<sup>369</sup>. La apertura política y modernización institucional que inicia López Contreras, como consecuencia de las fuertes presiones internas y necesidades de cambio que provocó la larga y férrea dictadura de Gómez, en relación con el desarrollo de la propiedad territorial, incluyó no solamente la promulgación de la ya mencionada LTBE en el 1936 sino la creación ese mismo año del Ministerio de Agricultura y Cría, del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC) en 1938 y la Oficina Central del Catastro de Tierras Baldías prevista en la LTBE, con la intención de organizar las condiciones en las que se iba a asentar la propiedad de las tierras agrícolas en Venezuela, tanto públicas como privadas y sentar las bases para el funcionamiento de un mercado de tierras en el país. En 1940 se crea el Banco Central de Venezuela y, en definitiva, comienza una evolución legislativa cuya finalidad era regular el mercado de los factores de producción agrícola, entre ellos la tierra<sup>370</sup>. La modernización abre un nuevo marco para la titulación de tierras cuya demanda se orienta a satisfacer el creciente consumo de nuevos productos que van surgiendo como consecuencia del proceso de urbanización en las ciudades y así cumplir con las necesidades de intercambio comercial para la renovación de la agricultura<sup>371</sup>. Para ello se dispuso el referido instrumento legislativo y se contaron con las tierras públicas, definiéndose por defecto en la LTBE a los terrenos baldíos:

*Son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas.*

**Parágrafo Único:** *se consideran también como baldíos, y la Nación entra desde luego a poseerlos, los terrenos ejidos que han quedado*

---

<sup>369</sup> A los efectos de la investigación se utiliza el termino de periodo agroexportador para definir la etapa del país que incluye la Colonia y parte de la República en la cual la economía era dependiente de la exportación de productos agropecuarios. Esto fue así hasta el descubrimiento e inicio de la explotación del petróleo a principios del siglo XX en 1914, año a partir del cual la agricultura y la cría pierden importancia absoluta y relativa frente al hidrocarburo y sus derivados. Para mayor ilustración **Cfr.:** UCAB. *Venezuela 1914-2014. Cien años de industria petrolera. Memoria de las XIII Jornadas de Historia y religión.* Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2014. Una interesante discusión sobre el destino de los nuevos e ingentes recursos que proporcionaba el petróleo en sus etapas iniciales, así como del tipo de orientación económica que se debería dar a la economía del país se puede leer en el ensayo de: Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard. *El petróleo en el pensamiento económico venezolano.* 2da edición. Ediciones IESA. Caracas. 1992.

<sup>370</sup> Mariano Picón-Salas (n.1901-m.1965), diplomático y escritor, el *ilustre merideño*, acertó en su interpretación del momento histórico que se inicia con la muerte de Gómez, con la frase en la que afirmaba que el siglo XX comenzó en Venezuela en 1936. **Cfr.** Picón-Salas, Mariano. *La aventura venezolana.* **En:** 150 años de vida republicana (1811-1961). Vol. I. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas. 1963, p. 45.

<sup>371</sup> Delahaye, O. *La Cuestión Agraria en Venezuela.* Op. Cit., pp. 159-160.

*abandonados por la extinción, comprobada oficialmente, del dominio que en ellos ejercía el Municipio*<sup>372</sup>.

La LTBE determina, además, cuáles terrenos baldíos son inalienables, enmarcándolos a los que se encuentren cubiertos de bosques, contengan maderas preciosas o que suministren aceites, gomas o resinas o productos naturales explotables como el caucho, la sarrapia o el pendare (artículo 13). Salvo que sean destinados para el ensanche o fundación de poblaciones o de puertos, tampoco podrán enajenarse los terrenos que estén hasta dos y medio kilómetros en las inmediaciones de las salinas, quinientos metros a las orillas del mar y hasta doscientos metros en el caso de lagos que tengan comunicación con el mar y los ríos navegables. Inalienables serán según esta norma los terrenos que se encuentren en las cabeceras de los ríos, riachuelos, manantiales y otras fuentes que suministren agua a poblaciones, vecindarios o empresas de interés público y los que estuvieren hasta doscientos metros de dichas aguas. Los terrenos baldíos de las islas marítimas y terrenos fluviales de la República no podrán ser enajenados por disposición de esta ley. El artículo 14 de la referida ley establece como inalienables las cabeceras de los baldíos hasta la distancia de dos y medio kilómetros a su alrededor, salvo por vía de concesión de ejidos a los Municipios. Finalmente, el artículo 15 deja firme la potestad del Ejecutivo Federal (hoy Ejecutivo) para dictar por Decreto en Consejo de Ministros la declaratoria temporal de inalienabilidad de determinadas áreas de terrenos baldíos para colonización o alguna otra empresa.

Es importante aclarar, sin embargo, que las distintas interpretaciones sobre el alcance de las posibilidades de enajenar o no los baldíos de la República también han sido abundantes y no han estado alejadas de controversias doctrinarias y jurisprudenciales. Como se verá más adelante, lo cierto es que hasta 1960, año en el que se dicta la Ley de Reforma Agraria (LRA), siempre existió la posibilidad de enajenar las tierras baldías. Desde la primera ley sobre la materia que se dictó en 1848, hasta la actualmente vigente LTBE, los baldíos eran prescriptibles, con excepción de la Ley de Tierras Baldías de 1901, cuya vigencia duró hasta 1904, que estableció su imprescriptibilidad<sup>373</sup>. De la misma forma, la antigua Corte Suprema de Justicia, dictó jurisprudencia en dos sentencias que se

---

<sup>372</sup> Ley de Tierras Baldías y Ejidos (LTBE), Op. cit., artículo 1.

<sup>373</sup> Brewer-Carías, Allan R. El régimen de las tierras y la adquisición del derecho de propiedad privada sobre tierras rurales en Venezuela. Separata digital. 2005, pp. 52-55 Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2010/10/61.-I-2-63.-El-r%C3%A9gimen-de-las-tierras-bald%C3%ADas-y-el-derecho-de-propiedad-privada.doc.pdf>

convirtieron en referencia fundamental sobre el tema. En 1986, la Sala Político-Administrativa dicta un fallo en el que establece una presunción en contra de la República al invertir la carga de la prueba y tener que demostrar esta que el título presentado no es suficiente, que no es idóneo, sentenciando de forma contraria a lo que había sido la jurisprudencia anterior a esa fecha. En 1991, por intermedio de un recurso interpuesto por la República, la Sala Civil decide que sí existe una presunción favorable a la República, estando el ocupante de una tierra en la obligación de demostrar la alegación de la prescripción de la posesión o de la propiedad a su favor<sup>374</sup>. La imprescriptibilidad de los baldíos de la LTBE fue derogada en la práctica la LRA, mediante dos disposiciones, una de las cuales establecía que las tierras baldías quedaban afectadas a los fines de la Reforma Agraria; y la otra, establecía que no podrán enajenarse, gravarse ni arrendarse las tierras afectadas a la Reforma Agraria, salvo por autorización expresa del Ejecutivo Nacional para fines de utilidad pública o social distintos a los de la reforma agraria<sup>375</sup>. La afectación de baldíos a la Reforma Agraria y su inalienabilidad expresa en la norma agraria del 60 es, no obstante, relativa y limitada a juicio de algunos autores, porque estaría destinada a impedir que los baldíos aptos para los fines de reforma agraria sean enajenados a personas distintas del Instituto Agrario Nacional; y porque previó que las tierras afectadas a la reforma agraria podrían excepcionalmente ser enajenadas para otros fines de utilidad pública o social<sup>376</sup>.

En todo caso, la LTBE mantuvo en esencia la posibilidad de enajenar las tierras baldías por vía de la venta, el arrendamiento o la adjudicación, incluso gratuita, para la constitución de fundos rurales para los venezolanos pobres, sin perjuicio de otros destinos (artículos 16 y ss.). La adjudicación de lotes de terrenos baldíos a título gratuito para la construcción de fundos rurales con fines agrícolas o pecuarios es un derecho que según esta norma tienen los venezolanos solteros mayores de 18 años o los casados de cualquier edad y las venezolanas casadas, viudas o divorciadas o la casada que estuviera separada legalmente de bienes (artículos 78 y ss.).

Conviene destacar que, a pesar de su antigüedad, la aún vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 es posiblemente el primer intento legislativo para democratizar el acceso a la tierra,

---

<sup>374</sup> Quirós Badell, Mario. Estudios sobre baldíos (interpretación teleológica de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos). Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 89. Universidad Central de Venezuela. Caracas, pp. 207-208.

<sup>375</sup> Los artículos referidos aquí son el 10 y el 15 de la Ley de Reforma Agraria, sobre la cual no se hace mayor análisis en este aparte puesto que hay mayor referencia a esta ley en capítulo aparte. La vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, mantiene disposiciones similares a la precedente LRA, en sus artículos 2, núm. 3 y 4 y 95, pero también sobre esta norma se tratará más adelante, por lo que omitimos ampliar al respecto en esta sección.

<sup>376</sup> Lagrange, Enrique. Op. Cit., pp. 146.147

reformando la estructura de la propiedad rural mediante la adjudicación gratuita de baldíos para la constitución y construcción de fundos rurales, sea con fines agrícolas o pecuarios<sup>377</sup>. En estricto sentido, no se puede considerar a la adjudicación de baldíos prevista en la LTBE como una reforma agraria de las que se intentaron posteriormente, puesto que no tenían como objeto la redistribución de las tierras, ni atacar al latifundio, elemento originario de la cuestión agraria, pero sí compensar uno de sus efectos perversos como es la concentración de las tierras facilitando su acceso. Las adjudicaciones de tierras baldías a título gratuito, figura que se había comenzado a implementar a partir de 1900 con la finalidad de favorecer la creación de la pequeña propiedad, sin embargo, tuvo poco impacto en la conformación de la propiedad privada en las regiones agrícolas históricas, con excepción de las regiones caracterizadas por la producción familiar como en los estados andinos, al punto que el porcentaje de la superficie adjudicada alcanzó apenas un 0,04 por ciento de la superficie agrícola explotada en el país. Al contrario, de los registros del catastro rural se desprende que la mayor parte de las adjudicaciones corresponde a superficies de mediana y gran propiedad. (Ver Cuadro 3).

**Cuadro 3.** Adjudicaciones de Baldíos. Venezuela. Periodo 1900-1935.

Regiones	Numero de adjudicaciones en el periodo	Superficie Promedio (ha)	Superficie Promedio según censo de 1937 (ha)	Superficie Total de las adjudicaciones (ha)	Superficie Adjudicada Anualmente (ha)	% Superficie Total/Superficie de Explotaciones Agrícolas de 1937
De haciendas	22	1.075,30	2965,20	23.657	657,1	0
De hatos	171	384,3	42,1	65.714	1.825,40	0,14
De producción Familiar	103	1.078,00	163,2	111.034	3.084,30	0,13
Estado Bolívar	6	1.551,80	5.170,50	9.311	258,6	0,01
Estado Zulia	78	1.049,80	729,5	81.887	2.274,60	0,44
<b>TOTAL</b>	<b>380</b>	<b>767,3</b>	<b>327,5</b>	<b>291.603</b>	<b>8.100,10</b>	<b>0,04</b>

**Fuente:** Delahaye, Olivier. *La cuestión Agraria en Venezuela*. Op. Cit., p. 432

<sup>377</sup> Hay autores más audaces al considerar que los primeros intentos reformistas se iniciaron en el siglo XIX con la entrega de la propiedad sobre la tierra vía haberes militares o mediante la enajenación de los baldíos. Así, Delahaye citando a Brito comenta que este parece haber sido uno de los temas favoritos de los historiadores agraristas, en el sentido en el cual varios de ellos ven esta repartición como una primera tentativa de reforma agraria, que se vio frustrada por las maniobras especulativas y ventajistas de algunos caudillos vencedores, estando Páez y los hermanos Monagas entre los primeros. **Cfr.** Delahaye, Olivier. *La Cuestión Agraria en Venezuela*. Op. Cit., p. 142.

La enajenación de baldíos convertía en propietario con plenos derechos de uso, disfrute y disposición al que adquiría un lote de terreno para la producción agrícola, a excepción de quienes lo obtenían por vía de la adjudicación (a título gratuito), caso en el cual no podían disponer de la tierra adquirida. El Capítulo V de la LTBE, que trata de las adjudicaciones gratuitas, de alguna manera es una propuesta reformista con propósitos y disposiciones similares a las que terminarían de forjarse en leyes posteriores. Consagra, por ejemplo, el derecho de los venezolanos a ser beneficiario de una parcela para la producción:

*El venezolano mayor de dieciocho años que no estuviere casado y el casado de cualquier edad, tienen derecho a que se les adjudique, gratuitamente, en los términos de esta Ley, un lote de terrenos baldíos de los que pueden enajenarse, para constituir en el un fundo rural, agrícola o pecuario, según fuere la clase de tierras que solicitaren. Parágrafo Primero: En el caso de que el postulante tuviere hijos legítimos bajo su patria potestad, la concesión se entenderá hecha también para estos. Parágrafo Segundo: La cónyuge se reputará como hijo para todos los efectos de esta Ley. Parágrafo Tercero: Si el postulante no estuviere casado y careciere de hijos legítimos bajo su patria potestad, la concesión se podrá extender, a solicitud suya, a los hijos naturales reconocidos que tuviere<sup>378</sup>.*

Resulta de interés por la época en la que se promulgó, la consideración hacia la mujer, asunto que en la actualidad formaría parte de lo que se denominan políticas de género o de discriminación positiva hacia grupos en situación de vulnerabilidad, tal como se lee en su texto:

*El beneficio acordado por el artículo anterior corresponde también a la venezolana soltera, viuda o divorciada que reúna las condiciones establecidas por dicho texto, así como también a la casada que estuviere separada legalmente de bienes. Parágrafo Único: En caso de que la*

---

<sup>378</sup> Ley de Tierras Baldías y Ejidos (LTBE). Op. cit., artículo 78.

*postulante tuviere hijos legítimos o naturales, se aplicará respecto a ellos lo establecido en el parágrafo 1° del artículo anterior*<sup>379</sup>.

Por otra parte, del texto legislativo se desprende que los terrenos otorgados en condiciones de gratuidad no implican la propiedad plena sobre los mismos, por lo cual no pueden ser enajenados ni constituirse en garantía:

*El terreno adjudicado con arreglo a las condiciones del presente Capítulo estará fuera del patrimonio de los beneficios y libre en consecuencia de la prenda común de los acreedores. No podrá ser enajenado ni gravado sino en el caso previsto en el artículo 85 de esta Ley*<sup>380</sup>.

La norma, sin embargo, previó una excepción a la disposición anterior, una dispensa bajo potestad del Ejecutivo, en caso de extrema necesidad y otras condiciones de temporalidad y producción efectiva, tal como se lee, a saber:

*Si transcurridos diez años, los beneficiarios hubieren establecido en el terreno cedido un verdadero fundo agrícola o pecuario de eficiente aprovechamiento económico, podrán dirigirse al Ejecutivo Federal, por órgano de la autoridad civil inmediata, en solicitud de permiso para enajenar o gravar su propiedad por causa de necesidad extrema y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 632 del Código Civil.*

*Parágrafo Primero: El Ejecutivo Federal queda facultado para conceder los permisos a que este artículo se refiere cuando lo considere necesario.*

*Parágrafo Segundo: Las diligencias que se causen con motivo de este artículo están libres de cualquier impuesto*<sup>381</sup>.

---

<sup>379</sup> *Ibidem*, artículo 79.

<sup>380</sup> *Ibidem*, artículo 83.

<sup>381</sup> *Ibidem*, artículo 85.

Tampoco le era posible al adjudicatario, arrendar la tierra adjudicada ni explotarla bajo alguna modalidad que implique la gestión indirecta del fundo:

*Los que hayan obtenido tierras adjudicadas conforme a este Capítulo no podrán darlas en arrendamiento ni en cualquiera otra forma de contado que implique la explotación indirecta de la tierra*<sup>382</sup>.

La propiedad derivada de las adjudicaciones gratuitas previstas en la LTBE se constituía, ciertamente, en una propiedad agraria especial, que tenía la finalidad de permitir un acceso más democrático y como consecuencia, más justo, a la tierra agrícola, otorgándose a los beneficiarios de forma gratuita, pero sin que estos pudieran disponer de ella, salvo por la vía excepcional de la extrema necesidad del artículo citado anteriormente, luego de transcurrido diez años de la adjudicación y siempre que se hubiere constituido una unidad productiva eficiente. Tampoco se permitía la explotación indirecta de las tierras adjudicadas. La propiedad agraria como denominación, con la connotación particular y las vinculaciones jurídicas que este tipo especial de propiedad implica, no se llega a utilizar, sin embargo, hasta la promulgación de la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en 2001, tal como presenta en el desarrollo del estudio más adelante. Como se verá también posteriormente, la Ley de Reforma Agraria de 1960 otorgaba un título de propiedad que, ciertamente, por su naturaleza era una propiedad agraria, aunque no se la llamará así explícitamente.

La LTBE de 1936, en todo caso, es un importante antecedente legislativo de la conformación de la propiedad agraria privada y de la propiedad agraria en el sentido reformista y con principios agraristas como el de la inalienabilidad, el de no permitir la explotación indirecta y el de la producción eficiente, como se concibió posteriormente en las legislaciones agrarias que se promulgarían en los años posteriores como producto de las presiones sociales que van germinando como parte de las demandas de los grupos y movimientos políticos que claman por la democracia largamente negada desde la Independencia. Los partidos políticos de la época, proscritos cuando Gómez, fueron permitidos por López Contreras y sus programas incluían contenidos referidos a la necesidad eliminar la gran propiedad y democratizar el acceso a las tierras agrícolas. Eran el reflejo de necesidades reales

---

<sup>382</sup> *Ibidem*, artículo 86.

y sentidas de una población campesina tradicional y una clase agrícola emergente que se sentía asfixiada por el latifundio. Al respecto Delahaye nos apunta:

*Dentro de este cuadro, la necesidad de una titulación de la tierra agrícola se planteaba, esta vez, a partir de nuevos requisitos: no se trataba en lo esencial de auspiciar e institucionalizar una propiedad en formación, en una sociedad dominada históricamente por la gran propiedad, sino de cumplir con las necesidades del intercambio mercantil para la modernización de la agricultura. La problemática de la titulación estaba también vinculada al debate agrario. Cuando este se limitaba, desde la Independencia, a las proclamas caudillistas y los infructuosos tumultos montoneros, iba, a partir de 1936, a formar la tela de fondo de la política agrícola. Vale la pena detenernos en intentar una breve puntualización al respecto. La cuestión del acceso a la tierra había sido ahogada desde la década de los 1900, después de haber proporcionado banderas para las luchas del siglo 19. Pero, a la muerte de J. V. Gómez, «los campesinos... realizaban sus modos de sentir y pensar en forma objetiva: cortaron las alambradas de los grandes latifundios, se instalaros en tierras de Gómez y de otros propietarios...»<sup>383</sup>. (entrecomillado viene del original).*

Conviene señalar como los escritos, artículos y edictos de los partidos políticos o de grupos que aspiraban a serlo, demandaban apertura democrática tocaban la materia agraria incluso desde la época de la dictadura gomecista. Destaca entre estas el Plan de Barranquilla, proclama política escrita en 1931 por Rómulo Betancourt (1908-1981), a la postre Presidente de Venezuela (interino entre 1945-1948 y constitucional de 1959-1964) junto a 11 venezolanos que en el exilio reclamaban la democracia, ajena al país desde su independencia, exigiendo un cambio profundo de las estructuras semi feudales que lo caracterizaban especialmente en el ámbito rural. El texto de este escrito es radical y debe comprenderse en el contexto en el cual se escribió. Es esencialmente una crítica al gobierno dictatorial de Gómez pero que lo presenta como una suerte de continuidad desafortunada de los gobiernos y de las políticas que el país había tenido desde la independencia. A pesar de que se

---

<sup>383</sup> Delahaye, Olivier. *La Cuestión Agraria en Venezuela*. Op. Cit., p. 161. **Cfr.** Troconis, Luis. *La cuestión agraria en la historia nacional*. Biblioteca de autores y temas tachirenses. Caracas. 1962.

describen las necesidades que se padecían en salud, educación, industria, agricultura, tierras, principalmente, fueron el latifundio y el caudillismo los ejes centrales de la crítica que se hacía, tanto como causa y también como efecto de la equivocada política de repartición de tierras que con diferencias apenas de forma, mantuvieron y repitieron quienes gobernaron el país, especialmente desde 1830 a la fecha en que se escribió la proclama. En una parte de su texto se lee:

*Si en la alianza latifundista-caudillista se apoyaron primero las oligarquías y luego la autocracia para explotar al país, minar esa alianza, luchar contra ella hasta destruirla, debe ser la aspiración consciente de los venezolanos con un nuevo y menos gaseoso concepto de la libertad que el profesado por los jacobinos de todos los tiempos de la República... convencidos ingenuos de que sufragio universal, el juicio por jurados y otras conquistas de orden democrático bastan para asegurar el 'respeto a la ley' y 'la felicidad de los pueblos'. Nuestra revolución debe ser social y no meramente política. Liquidar a Gómez y con él al gomecismo, vale decir, al régimen latifundista-caudillista, entraña la necesidad de destruir en sus fundamentos económicos y sociales un orden de cosas profundamente enraizado en una sociedad donde la cuestión de la injusticia esencial no se ha planteado jamás. Protección efectiva para el proletariado urbano, mejorando y elevando su standard de vida; un pedazo de tierra, sin capataces y sin amos, para el campesino desposeído por la voracidad de los terratenientes; educación popular intensiva, primaria y técnica para ambos estratos sociales...<sup>384</sup>.*

El debate político sobre la cuestión agraria adquiere fuerza y se le da forma a partir de la muerte del dictador Gómez y la discusión sobre la precariedad del campesino y su existencia, el latifundismo, el atraso tecnológico de la agricultura empezaron a formar parte como temas relevantes

---

<sup>384</sup> Si bien fue escrito en 1931, El Plan de Barranquilla fue conocido en 1936, en el gobierno de Eleazar López Contreras y catalogado por este y otros críticos como una proclama de tipo marxista. Una breve descripción del Plan de Barranquilla y su contexto se puede leer en: <https://bibliofep.fundacionempresaspoliar.org/dhv/entradas/p/plan-de-barranquilla/>. Para la investigación se toma como referencia trascendente por la influencia que posteriormente ejercieron sus postulados críticos de los efectos negativos de la estructura de tenencia latifundista y de las soluciones que se presentaron en los intentos de reforma agraria que comenzaron a darse y que solo pudieron materializarse en 1960, bien entrado el siglo XX.

en los programas y proclamas de los grupos y partidos políticos que comienzan a formarse bajo las doctrinas predominantes que comienzan a fraguarse alrededor de las doctrinas marxistas, social demócratas y social cristianas. La modernización de la agricultura tradicional y el reparto justo de la tierra resume el contenido de las alocuciones del debate agrario no solo de las noveles agrupaciones insurgentes y de los intelectuales progresistas del momento, sino también de voceros vinculados al régimen establecido que ven la necesidad de una apertura política y progreso económico. Es así como Alberto Adriani (1898-1936) proclama la tecnificación de la agricultura para compensar el estado de rezago y crisis de la Venezuela agroexportadora y recuperar los mercados en cultivos como el café que debían servir junto con todas las actividades de cultivo y cría como fuerza motriz del desarrollo del país. Como ministro de agricultura y cría, cargo del cual fue su primer ocupante tras su creación en febrero de 1936, dispuso la reorganización de los Servicios de Tierras Baldías y de Bosques y Aguas, ordenando estudios para llevar adelante un catastro de las tierras baldías, así como planes de desarrollo agrícola, pecuario y pesquero. Adriani planteó, también, una política para el aprovechamiento racional de las tierras públicas por la influencia trascendente que estas tienen sobre la organización económica y social del país. Igualmente promovió la división en parcelas de los latifundios improductivos y su entrega a los campesinos con la finalidad de ampliar la pequeña propiedad rural<sup>385</sup>. Uslar Pietri (1906-2001) por su parte, en el muy conocido y analizado editorial *Sembrar el petróleo*, escrito en 1936 señala:

*La única política económica sabia y salvadora que debemos practicar, es la de transformar la renta minera en crédito agrícola, estimular la agricultura científica y moderna, importar sementales y pastos, repoblar los bosques, construir todas las represas y canalizaciones necesarias para regularizar la irrigación y el defectuoso régimen de las aguas, mecanizar e industrializar el campo, crear cooperativas para ciertos cultivos y pequeños propietarios para otros*<sup>386</sup>.

El reconocido escrito, reclama la creación de pequeños propietarios, con lo cual se reconoce la inequidad en la distribución de las tierras rurales que existía en el país e, implícitamente, se presenta

---

<sup>385</sup> Grisanti, Luis Xavier. *Alberto Adriani*. Biblioteca Biográfica Venezolana. Fundación Bancaribe. Ediciones El Nacional. Caracas. 2008, p. 114 y p. 116. También **Cfr.** Adriani, Alberto. *Labor Venezolanista*. Segunda Edición. Caracas. 1946.

<sup>386</sup> Uslar Pietri, Arturo. *Sembrar el petróleo*. Diario Ahora. Caracas. 14 de julio de 1936.

la exigencia de facilitar mecanismos de adjudicación o de entrega de tierras. A pesar de que la LTBE contempla la adjudicación incluso gratuita de parcelas de pequeñas dimensiones, así como del catastro rural instrumentado, fue bajo el nivel de titulación de tierras agrícolas entre 1936 y 1945. Si bien se anunciaba en las proclamas de los gobiernos de entonces, primero el del Gral. Eleazar López Contreras, y luego el del también Gral. Isaías Medina Angarita, la intención de democratizar la propiedad territorial rural, lo cierto es que las cifras que algunos estudios presentan no muestran que en la práctica se haya logrado tal finalidad. Delahaye señala que durante ese período fueron catastradas por la Oficina Central del Catastro unas 540.000 hectáreas (ha), equivalente apenas al 2,4 % de la superficie agrícola del país que, según el censo agrícola y pecuario de 1937 totalizaba 22.830.000 ha. La actividad catastral quedó muy lejos del objetivo de realizarlo sobre todos los baldíos del país (apenas un 0,24 % anual de la superficie), según lo había anunciado el Presidente López Contreras en 1938 ante el Congreso de la República.

El autor argumenta que las dificultades para lograr metas importantes para el catastro de tierras rurales baldías y su eventual enajenación de acuerdo con la norma de 1936 no solo eran de tipo técnico y presupuestario, como por ejemplo pocos ingenieros en el ministerio de agricultura para la extraordinaria tarea o un presupuesto insuficiente. El interés político de ciertos grupos que venían del gomecismo y habían usurpado los baldíos indebidamente, obstaculizaban la tarea negando el presupuesto desde el parlamento<sup>387</sup>. Una cita ilustra en detalle el argumento de este autor:

*Las tierras públicas de fácil acceso se encontraban pues ya acaparadas, en condiciones que no permitían su recuperación por el Estado para incorporarlas a la titulación. Los baldíos pasarán a ser otra vez un posible objetivo para esto solamente cuando aparecerán nuevos grupos sociales en la producción agrícola, y que las obras de infraestructura realizadas por el Estado permitirán la expansión de la frontera agrícola en regiones donde las tierras públicas no se encuentren acaparadas: no será el caso antes de los años 1950 y, sobre todo, de 1958, como lo veremos.*

*La titulación propiamente dicho (Sic) alcanzó cuantitativamente una dimensión muy reducida, con un ritmo anual de enajenaciones y*

---

<sup>387</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., pp. 171-172.

*adjudicaciones de baldíos de solamente 0,07% de la SEA 1937 (ver anexo 16). Se trataba esencialmente de adjudicaciones, de superficie promedio de 1.832,4 ha, bastante por arriba de los límites superiores especificados en la Ley de Baldíos y Ejidos de 1936 (los indicamos más adelante): se trataba de creación de mediana y gran propiedad, mucho más que de pequeña. Las enajenaciones, más insignificantes todavía (11 para el período), tenían una superficie promedio de 688,1 ha, inferior a los valores observados anteriormente. Es decir que el ocaso de la gran propiedad se anunciaba en la implementación de los programas oficiales de titulación: no tenían más lugar las enajenaciones de extensas superficies observadas en los lapsos anteriores<sup>388</sup>.*

Los datos parecen concluir en que la titulación durante el período inmediatamente siguiente a la muerte de Gómez fue reducida, alcanzando valores mínimos respecto a lo que había sido durante el siglo XIX, e incluso respecto al período inmediato anterior en el que ya de por sí había disminuido el ritmo de las titulaciones por vía de la enajenación de baldíos. La adjudicación de baldíos tampoco tuvo los efectos esperados ni en la disminución del tamaño de la superficie de los grandes explotaciones, ni en el aumento de la pequeña propiedad<sup>389</sup>. El propio Delahaye da una explicación sobre esto señalando que posiblemente sea la disminución de la demanda por grandes superficies, y en esto cita a Hernández para sustentar el argumento de que la hacienda decaía y se apoya en Carvallo para indicar que el hato evolucionaba hacia una reducción de su superficie, en ambos casos como respuestas al mercado interno dinamizado por la rápida urbanización y ajustes a formas más comerciales, de tipo capitalista, que el mercado interno exigía, como el incremento del consumo de carne, mayor demanda por tierras, parcelación voluntaria, incremento del precio de la tierra agrícola, entre otros factores<sup>390</sup>. El cambio estructural de la economía que experimentaba el país al ceder las

---

<sup>388</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., p.172. Las siglas SEA de la cita significan “superficie de las explotaciones agrícolas” y para el autor refieren al área o superficie del territorio efectivamente incorporada a las actividades de cultivo y cría, según el censo realizado en 1937.

<sup>389</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., p.178.

<sup>390</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., p.178. **Cif.** Carvallo, Gastón. *El hato venezolano*. Tropykos. Caracas. 1985. **Cif.** Hernández, Josefina de. *La hacienda venezolana*. Tropykos. Caracas. 1988. También en Delahaye, Olivier. *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela, desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*. Op. Cit., pp. 116-117.

actividades de agroexportación frente a la recién iniciada explotación petrolera y el ajuste que esto conllevó, también marca la demanda por una propiedad de la tierra de mediana superficie. Una cita concluye lo siguiente:

*El marco sociopolítico no permitía tampoco satisfacer la demanda de tierra de la pequeña explotación. El auge de los medianos productores estaba en sus inicios: sus requerimientos de terrenos no alcanzaban todavía una dimensión importante y se satisfacían de los resquicios abiertos por la fragmentación de las haciendas y la reducida oferta de terrenos públicos, limitada a una pequeña parte de los bienes restituidos. La poca intensidad de construcción de las obras de infraestructura no permitía abrir nuevos frentes de colonización en la frontera agrícola. Esta situación empezará de modificarse en los lapsos siguientes<sup>391</sup>.*

El estudio y conocimiento de este debate sobre la necesidad de una reforma a la estructura de la propiedad rural, es fundamental para la comprensión de la cuestión agraria en nuestro país y de las soluciones que se le han dado hasta la fecha, especialmente en lo que respecta a la conformación de la propiedad agraria. La LTBE, sin embargo, como se presentó en las líneas previas, no fue suficiente y las presiones políticas impusieron una agenda agraria con el objeto de hacer un cambio efectivo de la estructura de la propiedad rural.

Antecedentes de la naturaleza citada y las presiones políticas, sociales y económicas como parte de las demandas por democratizar el Estado, conducen al primer intento formal de reforma agraria con una ley dictada en 1945 bajo la Presidencia de Isaías Medina Angarita (n.1897-m.1953) pero que no se llega a materializar por el golpe de estado del 18 de octubre de ese mismo año, conocido como Revolución de Octubre. La inestabilidad política no impide que el tema se consolide en el lenguaje político, sino al contrario, se impulsa y se considera como elemento central en las políticas de cambio que se procuran. Es así como la Junta Revolucionaria de Gobierno que surge luego de ser depuesto Medina Angarita, lo asume como plan de gobierno y Rómulo Betancourt quien la preside interinamente exalta su contenido en sus discursos:

---

<sup>391</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., pp.178-179

*Hoy está planteada en Venezuela con urgencia la necesidad de la reforma agraria, como está planteada en Japón, donde recientemente el General Mac Arthur, que no puede ser calificado de extremista, le planteó perentoriamente al gobierno del Mikado la necesidad de modernizar las relaciones de producción y de trabajo en el campo, aboliéndose el latifundio. En Venezuela, sin necesidad de mucha demagogia, sin necesidad de estar hablando a cada momento de la reforma agraria, como lo hacía el régimen depuesto el 18 de octubre, puede realizarse la aspiración del campesinado, muy lógica y muy legítima, a disponer de tierra suya. El Estado venezolano es el primer latifundista del país. Dispone de extensas propiedades, pero las ha venido explotando, después de la muerte del dictador, con un criterio latifundista.*

...(...)

*Las tierras serán repartidas, pero en el momento en que el gobierno cuente con los planes y ordenamientos técnicos que permitan la explotación racional y reproductiva de esas tierras; y no en beneficio del Estado, ni mucho menos de burócratas audaces, sino de la economía nacional y del campesino venezolano<sup>392</sup>.*

El trabajo de la Junta Revolucionaria fue de corta duración y previsto como una etapa transitoria hacia una constituyente que elaborara una constitución de contenido verdaderamente democrático y celebrara las primeras elecciones universales, directas y secretas de la historia republicana desde la proclamación de la Independencia en 1811. El ambiente político y la presión campesina que se mostraba mediante la ocupación de tierras de los llamados bienes restituidos (confiscados a Gómez y los gomecistas y repuestos al patrimonio de la Nación) forzaron la adopción de un conjunto de medidas en acuerdo con los representantes regionales del gobierno de la Junta, entre las que destacan, a saber: i) se dictó un decreto para otorgar garantías a los arrendatarios en

---

<sup>392</sup> Discurso pronunciado por R. Betancourt, a la cabeza de la Junta Revolucionaria de Gobierno, el 14 de diciembre de 1945, explicando los planes del gobierno tras la insurgencia del 18 de octubre, que se recoge en: Carrera Damas, Germán. *La Primera República liberal democrática 1945-1948*. Serie Cuaderno de Ideas Políticas N° 9. Fundación Rómulo Betancourt. Caracas. 2008, pp. 52 y 53.

contra de expulsiones y desalojos arbitrarios de predios rústicos; ii) se mantuvo la situación de hecho derivada de las tierras invadidas por los campesinos después del golpe de 1945; iii) se dispuso la parcelación de tierras nacionales; iv) se creó en 1946 la Federación Campesina de Venezuela (FCV), la cual tuvo una influencia notoria en los años por venir para impulsar la reforma agraria y en la promulgación de su ley en 1960<sup>393</sup>.

La rendición de cuentas en este corto período de gobierno fue positiva en términos generales según sus propulsores; sin embargo, a pesar de los intentos en otro sentido, deja constancia de la ineffectividad de la política agraria, tal como muestra el discurso de Betancourt en el cual hace un balance de los 15 meses de gestión de la Junta:

*En materia de realizaciones agrarias, mediocre es el balance que podemos exhibir. La parcelación y entrega en arrendamiento de cincuenta mil hectáreas a varios miles de agricultores, no es tarea para satisfacer a quienes admiten y reconocen la necesidad de que se realice en Venezuela una reforma agraria, sincera, eficaz, divorciada de lo meramente demagógico. Extenso en extremo resultaría este mensaje si se desmenuzaran en él las mil complejas facetas de cada una de las grandes cuestiones nacionales. Por eso, nos limitaremos a ratificar nuestro propósito de darle orientación y contenido mejor delineados y más dinámicos a los empeños ya iniciados para reformar el agro nacional<sup>394</sup>.*

Las titulaciones durante este período por vía de la enajenación o titulación de baldíos fueron pocas, a juzgar por algunas evidencias registradas, pero hubo innovaciones notables en cuanto a formas de titulación y de organización campesina, como las colonias agrícolas o las comunidades campesinas, germen estas últimas de lo serían los asentamientos campesinos que se constituyeron posteriormente. Entre estas la más distinguida por la trascendencia histórica y relevancia para el

---

<sup>393</sup> Delahaye, Olivier. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Op. Cit., pp.86

<sup>394</sup> Carrera Damas, Germán. Op. Cit., p. 116. Este señalamiento del autor corresponde al discurso de Rómulo Betancourt el 20 de enero de 1947 ante la Asamblea Nacional Constituyente a la que correspondió redactar una Constitución ese mismo año. Sobre esta carta magna se hace referencia más adelante cuando se analice la propiedad agraria en la evolución constitucional del país. Vale la pena adelantar, sin embargo, que la Constitución de 1947 fue la primera que hizo referencia a la función social de la tierra, como una restricción al derecho de propiedad privada de las tierras de cultivo en aras del beneficio común.

desarrollo agrícola del país, fue la de Turén en el estado Portuguesa, ideada en el trienio aunque consolidada años después<sup>395</sup>. El catastro de tierras tampoco tuvo un impulso significativo, llegando a 76.000 ha en 1946 y a 331.608 ha en 1947, lo que corresponde apenas a 0,92 % de la SEA de 1951, aunque superior al 0,24 % del período anterior (1936-1945) sobre el cual ya se había hecho referencia<sup>396</sup>.

La reforma era una apuesta política servida en todo caso para el gobierno que surgiera de las urnas en las elecciones subsiguientes, con referencia inevitable en la carta magna elaborada por el constituyente de 1947. Las primeras elecciones democráticas del país celebradas el 14 de diciembre de ese mismo año fueron ganadas por Rómulo Gallegos (n.1889-m.1969) bajo cuya presidencia se dictó también una ley de reforma agraria que si bien tuvo una concepción diferente, tenía en común con la dictada en 1945 el objetivo de erradicar el latifundio y lograr por diversos medios la justicia social en el medio rural. Esta ley tampoco pudo aplicarse ni llegó a ser efectivamente implantada, porque Gallegos fue depuesto por el golpe militar del 24 de noviembre de 1948, tras apenas nueve meses de mandato. Conviene citar, sin embargo, el artículo 36 de la ley, porque refleja la prohibición de enajenar los derechos derivados de las tierras adjudicadas en el marco de la reforma agraria:

*...el traspaso [de estos derechos] sólo podrá hacerse a favor de personas que reúnan la condición prevista en el ordinal 3º del artículo 38 de esta Ley, y previo el ofrecimiento del fundo en venta al Instituto [se trata del ITIC], circunstancias que deberán comprobarse debidamente ante el Registrador Subalterno respectivo, sin cuyo requisito no podrá ser protocolizado en documento<sup>397</sup>.*

La importancia de la cita anterior se subraya porque su contenido se mantuvo en esencia en las leyes agrarias que si lograron ejecutarse y aplicarse tanto en 1960 como en la de 2001, acerca de las cuales se hace referencia más adelante; pero tiene un antecedente en la LTBE, que si bien no fue concebida como una ley de reforma agraria, contiene normas que pueden utilizarse con esa finalidad, como es el ya citado y comentado capítulo referido a la adjudicación gratuita, que prevé la entrega de parcelas sin costo a quienes califiquen para tal derecho, con la finalidad de desarrollarlas en

---

<sup>395</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., pp.181-182.

<sup>396</sup> Delahaye, Olivier. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Op. Cit., pp.86-87.

<sup>397</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., p.181.

actividades agropecuarias pero sin que los beneficiarios puedan disponer de dichas parcelas como si fueran de su patrimonio, salvo por vía excepcional de necesidad extrema comprobada y una producción continua eficiente de al menos 10 años.

Por tanto, los dos primeros intentos formales de reforma agraria que nacieron en Venezuela, con leyes especiales dictadas al respecto en 1945 y 1948, fueron frustrados por sendos golpes de estado que truncaron la posibilidad de transformar efectivamente la estructura de la propiedad agraria y desconcentrarla, pero sentaron los principios que sirvieron de base legal en las leyes agrarias posteriores para eliminar el latifundio, regularizar la tenencia precaria mediante la titulación de las tierras y modernizar la agricultura<sup>398</sup>.

Tras el golpe al Presidente Gallegos surge un período que se puede llamar intermedio, que va de 1949 a 1958, cuando es derrocado Marcos Pérez Jiménez (1914-2001). Durante este período el lenguaje y las alocuciones reformistas del debate agrario cambian por considerarlas el nuevo régimen como alocuciones populistas o demasiado a la izquierda del espectro ideológico. Se proclaman desde el gobierno soluciones tecnocráticas fundadas en la ingeniería, se impone una agenda desarrollista y la ley de reforma agraria se sustituye por un estatuto agrario, que procura modernizar el agro promoviendo la mediana y gran propiedad, la eliminación del conuco y de las formas asociativas o colectivas de producción, que se preconizaba en el trienio anterior, todo ello sin enfrentar el latifundio ni a los terratenientes, quienes se constituían en apoyo al régimen. Políticamente se imponían las medidas con la fuerza militar y cualquier disidencia era reprimida. Así lo plantea Delahaye:

*Se hizo énfasis en la mediana producción, según el modelo de la agricultura mecanizada de los Estados Unidos de la época. Para esto, facilidades de crédito y de tierras se ofrecieron en las colonias oficiales o en los sistemas de riego, las que fueron aprovechadas por inmigrantes, comerciantes, funcionarios públicos, o militares (castillo 1983, 148 y sg). La gran propiedad latifundista no fue cuestionada, si bien algunas mediadas tímidas incitaron a su modernización (ibid., 254 y sg). Para llevar estas orientaciones a cabo, la represión en contra de las*

---

<sup>398</sup> Soto, Oscar David. *La Cuestión Agraria en Venezuela. El proceso agro-reformista*. Tomo I. Consejo de Estudios de Postgrado. Universidad de los Andes. Mérida. 2006, p. 26.

*organizaciones campesinas que habían surgido entre 1945 y 1946 (la FCV fue disuelta en 1949) y la expulsión de los campesinos de las zonas a modernizar, fueron la regla. El estatuto agrario (que suprimió el ITIC, reemplazado por el IAN), promulgado en 1949, fue aplicado en un sentido particularmente favorable a la mediana y gran propiedad (Delahaye 1983, 222 y sg.). Los campesinos volvieron a pagar un alquiler en las tierras públicas, cuando no fueron expulsados de ellas<sup>399</sup>.*

Aunque se mantuvo la vigencia de la LTBE de 1936, se registró durante el período una muy baja actividad de las actividades catastrales, al punto de su casi paralización, con apenas un registro de 322 ha, sin que tampoco se registraran adjudicaciones de baldíos aunque sí se realizaron ventas puras y simples de tierras pertenecientes al IAN, en condiciones favorables a los compradores y para beneficiar las demandas campesinas se llevaron adelante algunos fraccionamientos de parcelas en superficies muy reducidas y en tierras poco fértiles, de acuerdo a lo que esboza Delahaye citando a la Comisión de Reforma Agraria que se constituye una vez depuesto Pérez Jiménez<sup>400</sup>. Se puede concluir que la atención a la formación de la pequeña propiedad rural fue muy escasa o nula para el período.

Posterior al derrocamiento de la última dictadura militar de Venezuela (1958), se inicia el período democrático y se acomete el desafío de resolver el aún pendiente problema del latifundio y la inequidad en el acceso a las tierras agrícolas. Se promulga, en consecuencia, la Ley de Reforma Agraria (LRA) en 1960. Con una vigencia de 40 años, esta ley es el instrumento legislativo agrario que antecede a la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA). Ambas son respuestas jurídicas a la cuestión de la propiedad de la tierra agrícola, tal como se presenta en los próximos apartes.

---

<sup>399</sup> Delahaye, Olivier. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Op. Cit., p.88. Cif. Castillo, Ocarina. *Agricultura y política en Venezuela. Período 1948-1958*. Trabajo de ascenso. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1983; también Cif. Delahaye, Olivier. *Política estatal y mercantilización de la tierra agrícola en la región central de Venezuela (1936-1982)*. Trabajo de ascenso. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela. Maracay. 1983. En la cita ITIC son las siglas que identifican al entonces Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, IAN corresponden a Instituto Agrario Nacional y FCV cuentan por Federación Campesina de Venezuela.

<sup>400</sup> Delahaye, Olivier. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Op. Cit., p.88. Cif. Ministerio de Agricultura y Cría. *Comisión de Reforma Agraria*. Informe de las Subcomisiones. Caracas. 1975.

### **13. Ley de Reforma Agraria (1960). La propiedad dotatoria. Primer ensayo efectivo de cambio estructural de la propiedad rural**

Los acontecimientos políticos que se van fraguando para derrocar al régimen de Pérez Jiménez culminan con su huida del país el 23 de enero de 1958 y a partir de ese año las fuerzas políticas se reúnen en torno a un pacto político de gobernabilidad conocido como Pacto de Puntofijo, firmado el 31 de Octubre de ese mismo año, con la finalidad de consolidar un régimen democrático de largo aliento que surgiera de unas elecciones libres, abiertas a la participación de todos los partidos democráticos y respetadas en sus resultados por todos los factores. En ese sentido se promulga en 1961 una carta magna, que instituye un sistema democrático representativo que tuvo una vigencia de cuatro décadas. El acuerdo estableció lineamientos para un programa de gobierno acordado, que ejecutaría quien resultara electo y apoyarían los firmantes del pacto. Resulta relevante resaltar que uno de los puntales del plan económico consensuado y objetivo de la política económica que se aplicaría, era el cambio en la estructura de la propiedad rural mediante una reforma estructural. Así se planteó:

*Reforma Agraria concebida como uno de los instrumentos fundamentales de la transformación económica del país. Además de dotar de tierras al campesino y de recursos para trabajarlas, la Reforma Agraria debe enfocar el problema rural en todos sus aspectos; económicos, sociales, técnicos, culturales, etc. Y orientarse especialmente hacia el aumento y la diversificación de la producción agrícola y pecuaria.*

*La reorganización del régimen de la propiedad de la tierra, que implica la reforma agraria, garantizará y estimulará la propiedad privada que cumpla su función económica y social<sup>401</sup>.*

El tema agrario era preeminente a tal punto que antes que se promulgara la Constitución de 1961, se promulga el 05 de marzo del año anterior, bajo el simbolismo del Campo de Carabobo, la Ley de Reforma Agraria (LRA), cuya vigencia fue, igualmente, de cuatro décadas<sup>402</sup>.

---

<sup>401</sup> Caldera, Rafael. *Los Causahabientes de Carabobo a Punto Fijo*. Editorial Panapo. Caracas. 1999, p. 192

<sup>402</sup> Ley de Reforma Agraria. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 611 Extraordinario del 19 de marzo de 1960.

La LRA es el instrumento legislativo de la primera Reforma Agraria efectiva del país; la primera que se consolida y permanece vigente por un período de 40 años, cuando es derogada por otra ley que se fundamenta en una nueva Constitución. La LRA estableció una serie de disposiciones para darle sustento jurídico a principios, instituciones y procedimientos agrarios, cuya implantación fue largamente diferida porque no se habían dado las condiciones políticas favorables para ello. Por ser el objetivo medular de la investigación, nos centraremos en el análisis de la institución de la propiedad territorial rural, porque este instrumento jurídico la creó como un nuevo tipo de institución, delineando la propiedad de la tierra y transformándola en una propiedad especial, que es la propiedad agraria, como producto de la reforma estructural que se instituye como política pública con fundamento en la ley agraria promulgada y con el propósito expreso de lograr un sistema más justo de propiedad y tenencia de la tierra. Este tipo de propiedad rompe de alguna forma con el derecho civil y se deslinda de la LTBE y del Código Civil, pasando a tener un fundamento legal propio en la LRA, que la distingue de la propiedad pública y de la propiedad privada común, que se consideró apropiada a los fines de cumplir los objetivos transformadores de la estructura de la propiedad. Así se ha descrito esta institución en la doctrina:

*Es, sin duda, la forma de propiedad considerada ideal dentro del sistema de la ley. Las otras dos formas le están, en cierta manera, subordinadas: la propiedad pública, de una manera más inmediata y directa ya que, como hemos visto, su destino normal no es el de constituirse como tal en verdadera propiedad agraria, sino convertirse precisamente en este tipo de propiedad reformada; y la propiedad privada ordinaria, un poco menos directamente ya que puede continuar siendo explotada como tal y coexistir con esta nueva forma de propiedad, pero siempre sometida a la eventualidad de poder ser hecha desaparecer para darle paso a esta última<sup>403</sup>.*

En la norma agraria de 1960 el legislador creó la institución de la dotación, quedando asentada en la LRA de la siguiente manera:

---

<sup>403</sup> Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. *Propiedad y afectación: el caso de la propiedad agraria en Venezuela*. En: Libro-Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet. Tomo II. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1981, pp. 882-883.

*Las dotaciones, sean colectivas o individuales, comprenderán las tierras cultivables y necesarias a los solicitantes y la asistencia técnica y crediticia requerida. Deberán prever en general la vivienda, fundación de Centro Poblado o mejoramiento del existente, tomando en cuenta su futura expansión, las instalaciones que se destinan a beneficio común de los parceleros, el potrero comunal y los montes y aguas necesarios para los usos ordinarios y eventuales del grupo de población, así como las obras y servicios públicos complementarios a que se refiere el artículo 79<sup>404</sup>.*

Hernández Ocanto considera que la dotación es el instrumento idóneo que hace viable la aplicación de la reforma agraria en su integridad, porque comprendían no solamente las tierras cultivables que necesitarían los solicitantes, sino también la asistencia técnica y crediticia que requirieran. El autor agrega, además, que las dotaciones otorgaban la propiedad de la tierra, toda vez que lo propia ley establecía en su artículo 61 que la adjudicación de parcelas se haría siempre en propiedad, sea que fueran adjudicadas a título gratuito u oneroso, con las limitaciones que la propia ley imponía<sup>405</sup>. Otros autores refuerzan este planteamiento al argumentar la importancia de la dotación como el instrumento ideal para el logro de un nuevo sistema de propiedad y tenencia que difícilmente se conseguiría por la libre voluntad de los propietarios de tierras o restringiendo de forma general la propiedad ordinaria existente. La dotación que previó la LRA era una intervención activa y positiva del Estado no solo para adjudicar tierras a los productores que no las tuvieran en forma suficiente o aptas para la producción, sino también fue la intención del legislador como referimos anteriormente, dotarlos de asistencia técnica, crédito, vivienda rural y demás bienes y servicios públicos que se requirieran para hacer económicamente productiva la tierra adjudicada<sup>406</sup>. El complemento al que se refiere el artículo anterior y que configuraba la plenitud de una propiedad especial para un reforma agraria integral, rezaba:

*El Instituto o los Despachos Ejecutivos a quienes corresponda, procederán a complementar las dotaciones de tierras con la construcción de obras de vialidad, riego y saneamiento indispensables para el éxito de*

---

<sup>404</sup> Ley de Reforma Agraria. Op. cit., artículo 57.

<sup>405</sup> Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Legislación agraria venezolana. Compilación e índice temático*. Instituto Agrario Nacional. Caracas. 1971, p. 16

<sup>406</sup> Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. Op. Cit., p. 883.

*los Centros Agrarios, así como de viviendas para los parceleros, edificios y otros servicios comunes.*

*También instalará o gestionará el Instituto Agrario Nacional el establecimiento de plantas de beneficio e industriales, equipos, servicios de maquinarias, almacenes y cuanto sea necesario al buen funcionamiento de los Centros Agrarios*<sup>407</sup>.

Al adjudicatario beneficiado, es decir, a quien según la LRA resultara favorecido con la dotación, se le extendía un título de propiedad, en el que se indicaban las determinaciones de la parcela, las condiciones de la adjudicación, los linderos y cualquier otro requisito exigido por la Ley de Registro Público, junto a las restricciones, vale decir obligaciones, a las que se comprometía el adjudicatario, que estaban previstas en la propia ley y que se describen más adelante. El título debía ser inscrito tanto en los libros de Registro Agrario que a los efectos llevaba el IAN, como en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente<sup>408</sup>.

El adjudicatario, entonces, era beneficiado con una parcela en propiedad y demás condiciones para hacerla producir, pero también estaba a cumplir con una serie de obligaciones cuyo quebrantamiento podía acarrearle sanciones. En efecto, la activa intervención del Estado a la que se hizo referencia previamente está no solo en el origen derivado de la propiedad dotatoria, puesto que es el Estado a través del IAN quien entrega en dotación las parcelas a los beneficiarios; también en la capacidad de supervisar el cumplimiento de las obligaciones a las que estaban comprometidos los beneficiarios adjudicados; e idénticamente en la posibilidad de revocar el derecho otorgado precisamente como sanción al incumplimiento de los deberes, tal como quedaba asentado en la ley agraria:

*En el título a que se refiere el artículo 75 se hará constar que el Instituto Agrario Nacional podrá por declaración adoptada por su Directorio, con conocimiento y expresión de causa, pronunciar la revocación o extinción de la adjudicación, por los siguientes motivos:*

---

<sup>407</sup> Ley de Reforma Agraria. Op. cit., artículo 79.

<sup>408</sup> *Ibidem*, artículo 75.

- 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 en tercer término al hijo que demuestre mayor capacidad a juicio del Instituto, siempre que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 67.*
- 3) *Por negligencia o 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 esta Ley.*
- 5) *Por incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones de pago contraídas por 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.*

*Para los casos 1), 3), 4), 5) y 6), deberá haber precedido una amonestación previa que haya resultado infructuosa y haber obtenido del Comité Administrativo opinión favorable y razonada que justifique la sanción correspondiente<sup>409</sup>.*

La propiedad prevista en la LRA fue llamada en la doctrina propiedad dotatoria o dotacional, precisamente porque esta propiedad especial, como hemos visto, es producto de una dotación o adjudicación administrativa prevista en la LRA. También es una propiedad que se puede denominar agraria puesto que como propiedad de tipo especial siempre recae sobre un predio rústico que tiene su asiento en la tierra como objeto<sup>410</sup>. La dotación, entonces, era un procedimiento de tipo administrativo previsto en la LRA, que contenía dos aspectos esenciales a los efectos de cumplir la

---

<sup>409</sup> *Ibidem*, Artículo 83.

<sup>410</sup> Duque Corredor, Román José. *Derecho Agrario. Instituciones*. Tomo I. Editorial Jurídica Alva, SRL. Caracas. 2001, p. 221.

finalidad de distribuir justamente las tierras, por una parte, y hacerlas productivas desde el punto de vista económico. En ese sentido resulta apropiada la siguiente cita:

*Como se observa, el mecanismo se desenvuelve a través de dos fases o etapas sucesivas e interconectadas: la adjudicación de tierras y la provisión de los medios necesarios para hacer que estas sean efectivamente productivas. Estas dos fases, en nuestro concepto, no pueden ser descuidadas, si lo que se busca es efectivamente una verdadera reforma agraria. Así, si se establecen estímulos dirigidos a lograr la productividad de la tierra, sin atender previamente a su distribución, se puede incluso fortalecer el sector agrario, como uno de los sectores básicos de la economía, pero no se estaría en presencia del proceso de reforma agraria que establece la Constitución. Si, por el contrario, se redistribuye la tierra entre los campesinos pero no se instrumentan de manera adecuada los mecanismos idóneos para lograr su productividad, la población campesina permanecerá en una situación de marginalidad económica, totalmente contraria a los fines perseguidos con el sistema. Esta noción amplia y completa de dotación es la propugnada por la Constitución y desarrollada por la Ley de Reforma Agraria. Aun así, forzoso es admitir que la base del sistema es el derecho de propiedad sobre las tierras transferidas a los adjudicatarios<sup>411</sup>.*

Valga decir, entonces, que no se puede hablar de una verdadera reforma agraria, sin cambio estructural en la propiedad de la tierra agrícola, aunque se pueden dar estímulos que conlleven a cambios significativos en la productividad de la tierra, fortaleciendo sectorialmente al agro, lo cual sería, en todo caso, una reforma productiva de la agricultura o reforma agrícola, que no cumpliría los objetivos de justicia agraria, que se impulsaban desde la LRA y en la Constitución de 1961, como era la eliminación del latifundio para sustituirlo por un sistema más equitativo de tenencia y de relaciones de producción justas y eficientes.

---

<sup>411</sup> Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. Op. Cit., 884

## 1. Características de la propiedad dotatoria

La propiedad dotatoria como propiedad especial presentaba una serie de características distintivas que se pueden resumir en la siguiente lista enumerada que plantea Duque Corredor<sup>412</sup>:

- Es un derecho subjetivo que como tal constituye una facultad o poder que se la da a una persona determinada para que la ejerza y que tiene una base constitucional. Esta base constitucional era el artículo 105 de la derogada carta magna de 1961, el cual disponía como parte de los derechos económicos ciudadanos, que se establecerían normas para dotar de tierras a quienes carecían de ellas, elevando de esta manera a rango constitucional el derecho a la tierra, que como tal es un derecho imprescriptible, no caducable e irrenunciable.
- Es un derecho real patrimonial porque la adjudicación implica siempre la propiedad de la tierra.
- Es una propiedad derivada porque su origen se encuentra en un acto del Estado que es la adjudicación de tierras, que dota de tierras al beneficiario el cual no podrá traspasar su derecho sin la autorización del Estado.
- Es imprescriptible puesto que su disponibilidad a terceras personas por vía de traspaso o adquisición requiere siempre la autorización del Estado, no siendo válido alegar la prescripción adquisitiva por decurso del tiempo, ni por el adjudicatario original o por los sucesivos, ni por el ocupante en caso de abandono de la parcela por aquellos.
- Es un derecho obligatorio y condicionado en su ejercicio, llamado derecho-deber, porque se respeta mientras se ejerce, pero este ejercicio está sujeto al cumplimiento de ciertas obligaciones que la ley impone.
- Es un derecho de propiedad revocable por el Estado cuando se incumplen los deberes impuestos a este tipo de propiedad, por lo cual puede extinguirse por vía administrativa dentro de las causales previstas sin necesidad de recurrir a la vía judicial.

Ahora bien, el régimen de afectación de las tierras que se previó en la LRA, si bien mantuvo en esencia el respeto a la institución de la propiedad privada de las tierras, la transforma profundamente y la convierte en una propiedad condicionada a un interés social. La garantía del

---

<sup>412</sup> Duque Corredor, Román José. Op. Cit., pp. 219-221.

derecho de propiedad y su condicionamiento quedaron establecidas en el literal a del artículo 2 de la citada ley cuando asentó que para atender los fines de la norma agraria, se garantizaba y regulaba el derecho de propiedad privada de la tierra, conforme al principio de la función social que esta debería cumplir y a las demás regulaciones constitucionales y legales. La LRA creó un nuevo tipo de propiedad, la propiedad dotacional, a los fines de cumplir los objetivos de la reforma agraria, pero vinculó a la propiedad privada ordinaria a una misión que se articulaba, igualmente, con las finalidades de la reforma, mediante la figura de la función social. La función social consagra un tipo de propiedad privada rural especial, en concordancia con lo que, asimismo, establecía la carta magna de 1961 (artículo 99) a pesar de promulgarse posteriormente, la cual garantizaba el derecho de propiedad, pero justificaba limitaciones, restricciones y obligaciones en virtud precisamente de su función social, con fines de utilidad pública o interés general. Es una propiedad privada relativizada cuyo alcance está limitado para quien ostenta este derecho, al cumplimiento de deberes y obligaciones, tal como se desprende de la siguiente cita:

*Lo que debe ser puesto de relieve, en todo caso, es la forma condicionada y relativizada en cómo se consagra la garantía a la propiedad privada. Ya no se trata de un irrestricto respeto a una propiedad considerada en términos absolutos, como fue el caso en los momentos de un liberalismo más ortodoxo. La garantía es condicionada a que la propiedad cumpla con todas las obligaciones y limitaciones establecidas legalmente; en otras palabras, no todos los propietarios podrán contar con la garantía a su derecho, sino solo aquellos que hayan dado a sus propiedades una utilización acorde con la función social que deben cumplir<sup>413</sup>.*

La LRA se refiere al conjunto de obligaciones que todo propietario de tierras estaba compelido a cumplir y al hacerlo consumaba la función social de la propiedad privada de su tierra. La ley agraria de 1960 enumeró en el artículo 19 los elementos esenciales de estas obligaciones. Estos elementos, unos de tipo técnico y otros de tipo jurídico, determinaban si un propietario de tierras estaba cumpliendo a cabalidad los deberes que, para la concepción del legislador agrario, significaban el ejercicio pleno del derecho de propiedad privada y por ende de la función social de la tierra; en

---

<sup>413</sup> Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. Op. Cit., p. 861.

concordancia con lo que establecía la Constitución de 1961, que como ya se mencionó, garantizaba el derecho de propiedad, pero sometido a las restricciones que estableciera la ley por causa de utilidad pública, en virtud de su función social. La enumeración de los deberes que describían el alcance y contenido de la función social en la LRA era el siguiente:

*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:*

- b) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente a ella;*
- c) 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;*
- d) El cumplimiento de las disposiciones sobre la conservación de recursos naturales renovables;*
- e) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas que en las condiciones que señala esta ley;*
- f) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes<sup>414</sup>.*

A pesar de que en el encabezado del artículo anterior destaca el uso del vocablo *todos* para referirse a los elementos cuya concurrencia debería cumplimiento a la función social, esta lista no estaría completa porque el legislador dispuso en artículo aparte, como causales de incumplimiento de la función social, el mantenimiento de fincas ociosas o incultas y los sistemas indirectos de gestión o explotación de la tierra:

*De manera especial se considera contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el*

---

<sup>414</sup> Ley de Reforma Agraria. Op. cit., artículo 19.

*desarrollo económico del país la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas especialmente en las regiones de desarrollo económico. igualmente se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes.*

*Único.- El Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas, o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas en las condiciones que se establezcan en las Leyes respectivas, sin perjuicio de la expropiación en los casos previstos en esta Ley* <sup>415</sup>.

De tal forma que de acuerdo con la LRA el cumplimiento de la función de la tierra implicaba no solamente las obligaciones técnicas y jurídicas del ya citado artículo 19, sino, además, el mantenimiento productivo del fundo y su explotación directa por parte del propietario. De allí que también se desprende que resultaba imposible el cumplimiento parcial de la función social, porque esta es de un todo indivisible, de acuerdo con lo que disponía la legislación agraria<sup>416</sup>. El incumplimiento de la función social podía ser sancionado con la expropiación por la vía ordinaria según lo establecía la propia ley:

*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*<sup>417</sup>.

La inobservancia de cualquiera de las obligaciones de la función social, por su parte, acarrea la afectación de las tierras a la Reforma Agraria, lo que en la práctica podía significar la

---

<sup>415</sup> *Ibidem*, artículo 20.

<sup>416</sup> Hernández Ocanto, Miguel Ángel. *Fundamentos jurídicos esenciales en la construcción del Derecho Agrario Venezolano*. Trabajo de Ascenso a Titular. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 2000, pp. 136-137.

<sup>417</sup> *Ibidem*, artículo 22.

expropiación del fundo. Cuando se trataba del supuesto de ociosidad o de explotación indirecta, la sanción prevista era el gravamen de las tierras con cargas fiscales de acuerdo con lo que dispusieran las leyes, sin perjuicio de la expropiación<sup>418</sup>. La potestad expropiatoria del Estado por incumplimiento de la función social, marca una diferencia esencial entre la propiedad dotacional, cargada de deberes cuyo incumplimiento puede ser objeto de revocatoria (no de expropiación) y la propiedad privada ordinaria de la tierra agrícola, cuyos propietarios están constreñidos por la LRA al cumplimiento de la función social o eventualmente enfrentar un procedimiento expropiatorio, el que aplicaría según la propia ley agraria y la Constitución por causa de utilidad pública y por virtud precisamente de la función social, como una sanción pero también como una garantía del derecho de propiedad privada. Por otro lado, el cumplimiento de la función social implicaba la obligación para el Estado de crear incentivos a favor de quienes están obligados a cumplirla<sup>419</sup>.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, más allá de las obligaciones del beneficiario, lo que caracterizaba a la propiedad dotacional o dotatoria era el conjunto de limitaciones o restricciones que recaen sobre el ejercicio de la propiedad, especialmente sobre la capacidad de disponer el derecho, que la convierten en una institución de carácter especial cuya naturaleza como derecho de propiedad en sentido estricto ha sido objeto de cuestionamientos, particularmente sobre su alcance como verdadero derecho de propiedad. En el aparte siguiente se tratan aspectos que discurren sobre la naturaleza de la propiedad dotatoria y la discusión doctrinaria que se ha dado sobre su trascendencia como institución patrimonial.

#### **b. Naturaleza y alcance de la propiedad dotatoria**

Los principales tratadistas de la corriente agrarista nacional, especialmente aquellos que impulsaron la reforma agraria en el país y la fundamentaron a través de una ley, coincidían en el criterio limitativo que había que otorgar a la propiedad de la tierra redistribuida teniendo como norte un interés superior. Giménez Landínez postulaba el criterio de la propiedad como un derecho y como un deber. Una cita ilustra su argumento:

*La legislación nuestra más bien se afilia a la tesis de quienes lo definen  
[la propiedad] como un derecho natural si, pero secundario; vale decir*

---

<sup>418</sup> *Ibidem*, artículo 20, párrafo único.

<sup>419</sup> *Ibidem*, artículo 23.

*de aquellos que si bien útiles y convenientes al hombre, y por tanto reconocidos y aun protegidos por la ley, no solamente pueden, sino que necesitan, ser regulados para que no se conviertan en privilegios, y por tanto en monopolio; que por tanto pueden ser regulados e incluso suprimidos en su expresión individual si en un momento dado fuere necesario*<sup>420</sup>. (resaltado nuestro)

El citado autor indica que los atributos tradicionales del derecho de propiedad, como son el uso, el disfrute y la disposición, están condicionados en la LRA a la obligación de usar la tierra, de forma cabal y eficientemente, de forma directa, sin intermediarios, y de forma racional, sin perjuicio del ambiente y sus recursos naturales<sup>421</sup>. Por su parte Duque Corredor considera que las restricciones impuestas a la propiedad dotatoria tienen finalidades específicas en aras del desarrollo agrícola, tal como lo señala en la siguiente cita, a saber:

*...el legislador, cuando somete la dotación de tierra a este conjunto de restricciones y limitaciones, persigue objetivos y finalidades muy concretos y muy claros, de contenido económico y social. En efecto, con este conjunto de limitaciones, el legislador espera evitar la proliferación del minifundio, pero además persigue obstaculizar la reconstitución del latifundio. Pero también, en un aspecto positivo, el legislador, al someter la propiedad dotatoria a ese conjunto de restricciones y limitaciones, tiene en vista asegurar una unidad económica eficiente para la dotación. Y finalmente, cuando el legislador consagra tales restricciones y limitaciones, también tiene la idea de crear un propiedad alejada de los moldes clásicos de la propiedad privada ordinaria*<sup>422</sup>.

La limitación a la propiedad dotatoria que posiblemente haya generado la mayor controversia, es la restricción referida a la disposición del derecho. Muchos autores lo han cuestionado dudando que la propiedad dotacional sea un verdadero de derecho de propiedad y que la

---

<sup>420</sup> Giménez Landínez, Víctor. Contribución del Derecho Agrario venezolano...Op. Cit., pp. 29-30.

<sup>421</sup> Giménez Landínez, Víctor. Contribución del Derecho Agrario venezolano...Op. Cit., p. 30.

<sup>422</sup> Duque Corredor, Román J. *Régimen jurídico de la propiedad dotatoria*. Temas Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria Nacional. N°14. Caracas. 1982, p. 14.

propia ley del 60 no fue clara al respecto. Por una parte, la ley establece que las adjudicaciones de parcelas se harán siempre en propiedad, con las limitaciones que la misma ley establece, tal como se deduce del artículo 61 de la LRA previamente señalado. Por otra parte, el artículo 74 de la misma ley ha sido interpretado como una limitación a la libre disposición de la parcela, toda vez que la norma señalaba que los beneficiarios solo podían traspasar sus derechos sobre las tierras concedidas con la autorización escrita del ente agrario previsto en la época por la ley que era el Instituto Agrario Nacional (IAN). En este sentido Delahaye nos advierte que este artículo no permite la venta pura y simple del terreno adjudicado, ni tampoco de las bienhechurías construidas sobre el mismo. Aunque para el autor esta norma es solo el reflejo de la tradición agraria instituida desde la fallida Ley de Reforma Agraria de 1945<sup>423</sup>. Duque Corredor se distancia en este aspecto de Delahaye para indicar que el artículo 61 de la LRA no deja lugar a equívocos ya que el legislador asentó la entrega en propiedad de las parcelas, pero en este sentido, marca el citado autor, el legislador se apartó de todas las leyes similares inmediatamente anteriores como el Estatuto Agrario (vigente de 1949 a 1960), el cual contemplaba además de las adjudicaciones de tierras, a los arrendamientos por parte del IAN; también trazó un camino distinto a la frustrada ley agraria de 1948 que establecía varios tipos de entrega de tierras, no solo en propiedad, también en arrendamiento, en usufructo o en disfrute precario; tampoco acogió el sistema de la igualmente fallida ley agraria de 1945, que se refería a diversas formas de uso y disfrute de las tierras que se adjudicarían. Duque Corredor nos ilustra asimismo señalando que en el derecho comparado, la mayoría de las reformas agrarias latinoamericanas redistribuían la tierra mediante adjudicaciones en propiedad, pero condicionando su ejercicio a las restricciones y limitaciones establecidas en la propia ley o en otras. De allí que la prenda agraria que previó la LRA no era una forma de tenencia de tierras sino de garantía para que los adjudicatarios pudieran avalar con sus mejoras o bienhechurías sus solicitudes de crédito frente a los entes financieros, por cuanto no eran propietarios de las tierras que ocupaban, tal como sentencia concluyentemente el autor<sup>424</sup>.

Por su parte, Urdaneta y Ruggeri señalan que la oposición a considerar a la propiedad dotacional como un verdadero derecho de propiedad descansa en dos hechos. El primero de ellos proviene del carácter especialísimo del derecho otorgado o transferido, con rasgos característicos que

---

<sup>423</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., p. 191.

<sup>424</sup> Duque Corredor, Román J. *Régimen jurídico de la propiedad dotatoria*. Op. Cit., p. 15.

les son ajenos al derecho de propiedad tradicional. El segundo hecho deriva de la evolución experimentada por el derecho este derecho clásico de propiedad en la sociedad contemporánea, con limitaciones y condicionantes para su ejercicio, con variantes incluso temporales<sup>425</sup>. Estos autores acotan que las particularidades de la propiedad agraria originada en la dotación no contrarían considerarla como un derecho de propiedad y aun reconociendo su carácter de institución especial, se trata de un verdadero derecho de propiedad. Apoyan su criterio en la propia LRA cuando señala que las dotaciones se realizarán siempre en propiedad (art. 61) y cuando el beneficiario resulte favorecido con una dotación, se deberá extender el título de propiedad correspondiente, el cual debía ser inscrito tanto en los Libros de Registro Agrario del IAN como ante la correspondiente Oficina Subalterna de Registro (art. 75). Asimismo, sustentan el razonamiento en la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia (CSJ), que dictaminó según sentencia N° 61 de 1968, que el derecho transferido a los adjudicatarios es un verdadero derecho de propiedad y citan a su vez a Tomás Polanco en obra que analiza la estructura del derecho de propiedad en la reforma agraria aplicada en el país, para destacar similar conclusión<sup>426</sup>. Con otros alegatos, Duque Corredor señala que la especialidad de la propiedad dotatoria viene dada por el carácter revocable del derecho, y tal carácter le adjudica efectos jurídicos trascendentes. En sus palabras:

*El hecho de su revocabilidad lleva a configurar, entonces, a la dotación como una propiedad especial, donde los tradicionales derechos de gozar y disponer exclusivamente de un bien, se sustituyen por los deberes del uso, la obligación de explotar y por una restricción o limitación en la facultad de disposición que tiene los propietarios<sup>427</sup>.*

Con respecto a la naturaleza jurídica de la dotación, Hernández Ocanto hace un balance de las distintas posiciones debatidas en la doctrina, señalando que unos autores consideran a la dotación como un contrato administrativo, mientras que otros la consideran una concesión administrativa y otros tratadistas lo consideran un contrato de derecho privado. Cita a Alí José Venturini para subrayar que en cuanto el derecho de dotación es ejercido particularmente, es constitutivo de propiedad especial mediante un negocio jurídico de adjudicación que, sin llegar a ser del todo un contrato

---

<sup>425</sup> Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. Op. Cit., pp. 884-885.

<sup>426</sup> Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. Op. Cit., p.885.

<sup>427</sup> Duque Corredor, Román J. *Derecho Agrario. Instituciones*. Tomo I. Op. Cit., 221

administrativo, ni tampoco un contrato privado, participa de ambos. En su recuento, Hernández Ocanto refiere a Duque Corredor para acentuar que el sistema de dotación previsto en la LRA está fuertemente intervenido por el Derecho Público e influenciado por la noción de Orden Público. En su arqueología también resalta a Tomás Polanco el cual señala que el trato dado por el ordenamiento agrario le imprime a la dotación un carácter autónomo como figura jurídica, típica del Derecho Agrario y perfectamente diferenciable de cualquier otra del derecho positivo, solo analizable dentro del sistema normativo agrarista. Hernández Ocanto cierra la cuenta con la sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia en su Sala Político-Administrativa de 1968, en la que refiere, sin definir el tipo de contrato que se establece, que la dotación crea un vínculo jurídico bilateral, del cual derivan derechos y obligaciones recíprocas, tanto para los beneficiarios como para la administración agraria, en este caso el IAN<sup>428</sup>.

La LRA dispuso sin equívocos que las dotaciones se hacían siempre en propiedad y que el derecho de dotación se conformaba administrativamente mediante el contrato de adjudicación<sup>429</sup>. Este contrato implicaba el derecho a una parcela en propiedad para fines de reforma agraria, así como otros recursos técnicos y condiciones necesarias para la producción y la obligación para el beneficiario de ponerla en producción, entre otras obligaciones ya enunciadas previamente. El organismo otorgante era el IAN, el cual estaba obligado, como parte del referido contrato administrativo de dotación, a proporcionar asistencia a los productores beneficiados, crédito, vivienda y demás servicios públicos indispensables. En la práctica parece que la materialización de la dotación y su correspondiente derecho generó resultados no previstos e interpretaciones jurídicas diversas respecto a si el derecho adjudicado era un verdadero derecho de propiedad o no lo era o en todo caso uno de carácter especial, que son las tres concepciones doctrinarias que se encuentran con mayor frecuencia en la literatura, sin que pueda ubicarse un consenso real en torno a una de ellas. Conviene volver a la referencia que hace Hernández Ocanto, mencionado con anterioridad para mostrar la complejidad de criterios sostenidos respecto a la naturaleza del derecho adjudicado, esta vez citando

---

<sup>428</sup> Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Ley de Reforma Agraria. Reglamento de la Ley de Reforma Agraria*. Ediciones de la Procuraduría Agraria Nacional. Caracas. 1981, pp. 18-19.

<sup>429</sup> No es del alcance de la investigación la descripción en detalle del procedimiento de dotación que previó la LRA; sin embargo, el lector puede solventar esta carencia acudiendo al Capítulo II de la LRA que trata de los procedimientos de las dotaciones en los artículos 93 al 101 y completar esta lectura con los artículos 72 al 97 del Reglamento de la Ley.

*in extenso* su propio criterio en el cual vincula a la dotación con una institución propia del Derecho Agrario:

*Si aplicamos este concepto [el de institución] a la adjudicación en materia agraria nos encontramos que ésta es una verdadera Institución de Derecho Agrario. Obsérvese que entre el Organismo ejecutor y los beneficiarios de Reforma Agraria a través de la adjudicación emerge una relación jurídica que a su vez depende de un conjunto de disposiciones concernientes a la misma. Que esa Institución, la dotación agraria, sea de derecho público o de derecho privado, no es materia en este estudio debatir por cuanto como es conocido se discute en Doctrina acerca de la ubicación misma del Derecho Agrario como disciplina autónoma del Derecho en general. Lo cierto es, que el Derecho Agrario a través de Instituciones propias como la adjudicación, es un instrumento capaz de solucionar pacíficamente los problemas que se confrontan en la ejecución de una Reforma Agraria masiva, que pretende transformar la estructura de la tenencia de la tierra y llevar así la justicia social agraria al medio rural el país<sup>430</sup>.*

Como se puede observar, el legislador no solamente dispuso que la propiedad dotatoria con todas sus características y alcance se conformara como la propiedad adecuada a los fines de la reforma agraria, sino que conformó este tipo de propiedad sobre la base de una doctrina de profundo arraigo en el Derecho Agrario como una disciplina autonómica, en la que pareciera descansar la elaboración dogmática de este derecho especial y considerada, además, como una respuesta práctica y pacífica a la cuestión agraria del país.

**c. Algunos problemas no previstos de la propiedad dotatoria: ocupación precaria en tierras de entidades públicas y mercado informal de bienhechurías**

Si bien el texto de la LRA fue claro cuando asentó que las dotaciones entregaban parcelas en propiedad, lo cierto es que las limitaciones al ejercicio del derecho otorgado contenidas en la propia

---

<sup>430</sup> Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Ley de Reforma Agraria. Reglamento de la Ley de Reforma Agraria*. Op. Cit., pp. 20-21.

norma agraria, generó ambigüedades en su momento que condujeron a interpretaciones jurídicas, doctrinarias y jurisprudenciales variadas. La incertidumbre acerca de no saber con certeza o al menos no tener un consenso pacífico al respecto de si la dotación era una concesión administrativa o un derecho real limitado con origen en el Derecho Público, condujo a complicaciones prácticas, como la negativa de algunos registradores de protocolizar el título otorgado por el IAN por no considerarlo una verdadera transferencia de propiedad<sup>431</sup>. Otra dificultad fue la imposibilidad de adquirir créditos con garantía de la parcela por las limitaciones o prohibiciones al derecho de los beneficiarios de gravar o de hipotecar, por no ser propietarios de las parcelas adjudicadas, a pesar de que la ley sí los consideraba propietarios<sup>432</sup>. Otro efecto colateral no previsto fue la conformación de un mercado informal de tierras y alterno de bienhechurías en las tierras del IAN, que surge como respuesta a las complicaciones y obstáculos que la ley impuso para el traspaso de las parcelas, lo cual en la práctica cercenaba la facultad de disposición del dotatario o del beneficiario de la dotación. Se conformaron situaciones extrajurídicas o *ad hoc* como respuesta a las pocas autorizaciones a las solicitudes de traspasos de parcelas que realizaba el IAN, que en la práctica se constituía en una prohibición, aunque también posiblemente fue una respuesta a la debilidad en la aplicación de una reforma verdaderamente integral y acompañada como estaba prevista en la ley<sup>433</sup>.

La controversia no se resolvió de forma reposada, aunque desde el punto de vista doctrinario proyectó un enriquecedor debate que dejó lecciones para futuras discusiones y eventuales reformas que se pudieran plantear a la LRA. Las dificultades en lo práctico, sin embargo, tenían que ser atendidas, más allá de la discusión académica y la argumentación jurisprudencial. Así, por ejemplo, para el año 1978 se estimaron unos 90.000 productores que carecían de títulos de propiedad, para los que la LRA ni su Reglamento establecían un procedimiento para regularizar la tenencia precaria de las tierras que ocupaban y venían trabajando. Curiosamente, la LRA contemplaba el procedimiento de dotación para quienes carecían de tierras o las poseían en cantidades insuficientes, pero no regulaba la posesión precaria en tierras del IAN y de otras entidades públicas, principalmente de los baldíos. La tramitación de las solicitudes de expedición de los títulos de propiedad que hacían los poseedores precarios en estos casos quedaba a la discrecionalidad de los funcionarios del ente administrativo regulador de las tierras. La solución se produjo por vía de dos decretos promulgados con la finalidad

---

<sup>431</sup> Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. Op. Cit., p. 884.

<sup>432</sup> Duque Corredor, Román J. *Régimen jurídico de la propiedad dotatoria*. Op. Cit., pp. 26-27

<sup>433</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit. pp. 337-353.

de regularizar la tenencia porque el procedimiento de dotación no otorgó una solución coherente o al menos completa o suficiente al problema de la tenencia irregular y precaria<sup>434</sup>.

Por una parte, se dicta el Decreto 350 con el objeto de que el INTI en un plazo que no debería exceder de dos años, procedería a determinar el número, ubicación y la tenencia de las tierras adscritas a su patrimonio que al momento de dictarse el decreto estuvieran ocupadas por terceros, con la finalidad de recuperar las tierras que hayan salido ilegalmente de su dominio o control o legalizar la tenencia de aquellas cuando los ocupantes reunieran las condiciones de la LRA<sup>435</sup>. Luego, en 1979 se dictó un Reglamento de la LRA para regularizar la tenencia precaria de la tierra<sup>436</sup>. Los considerandos que anteceden las disposiciones del Reglamento reconocen la situación de inseguridad jurídica que se había generado porque la mayoría de los beneficiarios de la reforma agraria en las tierras de las entidades públicas se encontraba en una situación de tenencia precaria. De allí que el Reglamento disponía que el IAN regularizara la tenencia de la tierra en favor de los pequeños y medianos productores rurales y los agrotécnicos, mediante dotaciones de títulos de tierra en propiedad, definitivos o provisionales, en los términos y condiciones que la LRA establecía<sup>437</sup>. Quienes así regularizaran su tenencia, quedaban autorizados, inclusive, a ofrecer prenda agraria o industrial a los entes crediticios, tanto públicos como privados, como garantía de sus créditos<sup>438</sup>.

Es importante resaltar que los problemas que se presentaron con las dotaciones en propiedad de parcelas con base en la LRA y las soluciones que se dieron, conforman un acervo importante de conocimientos a los efectos de llevar adelante correctivos a la reforma agraria, que pueden incluir reformas parciales a la vigente legislación agraria o incluso su derogatoria, si se valora que el alcance de un título de propiedad que se constituye en una solución más bien insegura en la práctica para el productor beneficiado, como se verá más adelante.

---

<sup>434</sup> Duque Corredor, Román J. *Seguridad jurídica y tenencia de la tierra*. Temas Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria Nacional. N° 3. Caracas. 1980, p. 100.

<sup>435</sup> Decreto N° 350 del 28/08/1974

<sup>436</sup> Decreto N° 246 Reglamento de la Ley de Reforma Agraria sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en la Gaceta Oficial de Venezuela N° 31. 809 del 29/08/1979.

<sup>437</sup> Reglamento de la Ley de Reforma Agraria sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra, artículo 2.

<sup>438</sup> Reglamento de la Ley de Reforma Agraria sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra. Op. cit., artículo 18.

### III. BASES LEGALES

#### 1. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001). La propiedad agraria. Segundo ensayo de cambio de la propiedad rural

A partir de la aprobación de la Constitución de 1999, comienza un proceso de transformación institucional que se expresa mediante la sanción y ejecución de una serie de leyes y otros instrumentos normativos cuya finalidad, en principio, fue ajustar el marco jurídico venezolano al espíritu, propósito y razón que el constituyente le dio a la nueva carta política. Resulta relevante señalar que el constituyente del 99 planteó un cambio paradigmático al establecer que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, con lo cual todo el orden normativo dictado a partir de entonces ha de tener como norte los valores superiores de la vida, la libertad, justicia, igualdad, solidaridad, democracia, la responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político, de acuerdo a lo postulado en su artículo segundo. La trascendencia de esta nueva concepción fue desarrollada por el Alto Tribunal de la República, ya que la carta magna solo plantea los principios sobre los que se sustenta el nuevo Estado social de derecho y de justicia, pero no los define ni describe sus alcances<sup>439</sup>.

La renovación legislativa para ajustar el tejido normativo al nuevo marco constitucional, abarca múltiples materias del interés nacional, dentro de las cuales entra la materia agraria, porque así lo dispuso expresamente la nueva Constitución y la interpretación de la Sala Constitucional en la jurisprudencia referida, al considerar las materias de interés social que forman parte del Estado Social, entre las que destaca, a los efectos de la investigación, el contenido siguiente que se refiere al régimen latifundista y al de tenencia de tierras:

---

<sup>439</sup> El alcance del concepto de estado social y democrático de derecho y de justicia es ampliamente desarrollado en la Sentencia N° 85 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 24/01/2002. Acerca de su contenido se trató previamente, cuando se analizó la función social y la jurisprudencia. A manera de reiteración, se señaló en esa oportunidad que en la sentencia se argumenta que el interés social es inherente al Estado Social de Derecho, y se considera un valor que persigue equilibrar a personas o grupos de estas que se encuentran en situación de vulnerabilidad respecto a otras y que la propia ley considera o denomina como débiles jurídicos; de tal forma que para mantener la armonía social necesaria para el bienestar colectivo, se establecen derechos sociales para estos grupos en situación de vulnerabilidad y el artículo 307 de la CRBV es uno de estos derechos de carácter social. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.HTM>.

*El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario. Excepcionalmente se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia<sup>440</sup>. (resaltado nuestro)*

La anterior cita constitucional presenta los fundamentos esenciales del constitucionalismo agrario, en lo que se refiere a la propiedad territorial, al declarar el latifundio como contrario al interés de la sociedad e instituir con rango constitucional el derecho a la propiedad de la tierra de los productores en general y de los campesinos en particular. Ahora bien, el constituyente a la par de señalar la posibilidad de dictar medidas tributarias para gravar tierras ociosas y promover su conversión en unidades productivas, como lo señala el artículo citado, igualmente dejó abierta la posibilidad para que el Estado dictara una serie de medidas de todo orden, incluyendo las de tenencia de tierras para aumentar la producción agrícola, su productividad y alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento<sup>441</sup>.

---

<sup>440</sup> Artículo 307 de la CRBV.

<sup>441</sup> El artículo 305 de la CRBV establece: *Artículo 305: El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.*

Con base a los principios que sobre la materia introdujo o reeditó la nueva carta magna, descritos y comentados igualmente en capítulo previo, la cuestión agraria formó parte de la agenda del gobierno de la época y como producto de una ley que autorizaba al Presidente de la República a legislar en ciertas materias, se dicta en 2001 el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (DLDTDA). Como parte del contexto en el cual se dicta el DLDTDA en 2001, es relevante señalar, igualmente, los lineamientos de la Ley Habilitante respecto a las tierras agrícolas. En este sentido, en el ámbito económico y social, la habilitante autorizó al Presidente de la República a:

*Dictar medidas con el fin de **garantizar la titularidad, régimen de tenencia y uso de la tierra**, como un elemento de desarrollo. Las medidas en materia de desarrollo agrícola y rural **contemplarán mecanismos para dinamizar el mercado de tierras y garantizar su transparencia**; el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente; la dotación a la población rural de los servicios públicos y la infraestructura necesaria para su desarrollo*<sup>442</sup>...

Tomando en consideración las orientaciones de la Ley Habilitante en materia de tenencia y titularidad de las tierras agrícolas, se dictó el DLDTDA. Esta norma derogó a la Ley de Reforma Agraria de 1960<sup>443</sup>. Desde su promulgación como Decreto-Ley la ley de tierras ha sido reformada parcialmente en 2005 y en 2010, siendo esta última reforma la que se mantiene vigente como Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA)<sup>444</sup>. Al igual que su predecesora, la norma agraria dispuso a

---

*La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, **tenencia de la tierra**, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola. El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.* (resaltado nuestro)

<sup>442</sup> Artículo 1, ord. 2, lit. a, Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.076 del 13/11/2000.

<sup>443</sup> Decreto N° 1.546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.323 del 13/11/2001.

<sup>444</sup> Primera reforma parcial publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.771 Extraordinario del 18/05/2005 y segunda reforma parcial publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991 Extraordinario del 29/07/2010. Esta segunda reforma es la que contiene el texto actualmente vigente.

los efectos de cumplir su finalidad, una institución de carácter especial, que denominó expresamente propiedad agraria. En una parte de la Exposición de Motivos se lee:

*Las tierras propiedad del Estado o, previa expropiación, las tierras propiedad de particulares que se encuentren improductivas, podrán ser otorgadas en adjudicación a aquellos sujetos dedicados a la actividad agraria rural que demuestren aptitud para transformarlas en fundos productivos. La adjudicación de estas tierras otorgará a los beneficiarios el derecho de trabajar las mismas y percibir sus frutos. Igualmente, el derecho otorgado mediante la adjudicación es transmisible a los sucesores del adjudicatario. Se trata, en este caso, de un derecho de propiedad sui generis, no encuadrable dentro de las clásicas categorías del Derecho Civil. Así, mientras el adjudicatario no goza del atributo de disposición de la tierra, no pudiendo enajenarla, tampoco puede el Estado, mientras la misma sea productiva, revocar la adjudicación<sup>445</sup>.*

En el texto que motiva y precede a la norma misma, el legislador habilitado introduce una institución de carácter patrimonial, peculiar, que no coincide exactamente con el nombre designado de propiedad agraria y que describió como una institución *sui generis*, distinta a lo que comúnmente se conoce en el Derecho Civil como propiedad, aunque si la denominó como tal. Como se puede observar, la adjudicación de tierras otorga al beneficiario el derecho a trabajarlas, a percibir sus frutos, pero no a disponer de ellas, aunque podrá transmitirla a los sucesores en los mismos términos en que le fuera adjudicado. No hay transferencia de la propiedad y el legislador así lo asentó:

*Se considera título de adjudicación de tierras, el documento emanado del Instituto Nacional de Tierras (INTI) mediante acto administrativo a través del cual se transfiere la posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas por el adjudicatario, que le confiere el derecho a transferir por herencia el goce y disfrute de las mismas. Los efectos*

---

<sup>445</sup> Exposición de Motivos del DLDTDA.

*emanados del título de adjudicación de tierras no podrán ser enajenados*<sup>446</sup>.

En concordancia con la Exposición de Motivos y el artículo citado precedentemente, la vigente LDTDA describe sin equívocos a la propiedad agraria de la nueva época y sus alcances. A saber:

*Se reconoce el derecho a la adjudicación de tierras a toda persona apta para el trabajo agrícola, en los casos y formas establecidos en esta Ley. Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras (INTI) con vocación de uso agrícola, pueden ser objeto de adjudicación, a través de la cual se otorga al campesino o campesina el derecho de propiedad agraria. En ejercicio de ese derecho, el campesino o campesina podrá usar, gozar y percibir los frutos de la tierra. El derecho de propiedad agraria se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero no puede ser objeto de enajenación alguna*<sup>447</sup>.

La adjudicación en la vigente ley agraria transfiere del derecho de propiedad de la tierra a toda persona que tenga aptitudes para trabajar la tierra, aunque el derecho de propiedad adjudicado está condicionado al uso y disfrute de la parcela para percibir los frutos de la tierra, producto de las cosechas que en ella se generen. El artículo es claro al formular que el ejercicio del derecho otorgado no implica enajenación alguna, por lo que cualquier acto de disposición está expresamente proscrito. Siendo esto así, la transferencia por vía sucesoria que permite la ley y que está señalada en el citado artículo, implica que el derecho eventualmente heredado tendrá el mismo alcance que la propiedad agraria adjudicada al beneficiario originalmente, huelga decir, solamente con la finalidad de uso y disfrute de la tierra, más no para disponer de ella. El legislador no quiso dejar dudas acerca de la imposibilidad que tiene el beneficiario para disponer de su parcela, proscribiendo también expresamente que las parcelas puedan servir de garantía en caso de solicitudes de crédito, quedando asentado que:

---

<sup>446</sup> Artículo 66 de la LDTDA.

<sup>447</sup> Artículo 12 de la LDTDA.

*Las parcelas adjudicadas por el Instituto Nacional de Tierras (INTI), pueden ser objeto de garantía crediticia sólo bajo la modalidad de prenda sobre la cosecha, previa aprobación de las Oficinas Regionales de Tierras. Sobre las mismas no podrán constituirse hipotecas o gravámenes de cualquier naturaleza. Debe expedirse por escrito el certificado para constituir prenda agraria<sup>448</sup>.*

En la vigente ley agraria, tal como ordena el artículo señalado previamente, al beneficiario de la adjudicación no le está permitido hipotecar la tierra que recibe en propiedad agraria como garantía crediticia. La ley solamente le confiere al adjudicatario la posibilidad de acreditar su tierra bajo un tipo especial de prenda agraria que es la de prenda sobre la cosecha, siempre que se realice con autorización expresa del INTI. El legislador no dejó resquicio para dudar acerca del alcance del derecho adjudicado, aunque llamado de propiedad agraria en la LDTDA, efectivamente no constituye un verdadero derecho de propiedad, porque la facultad de disposición está claramente prohibida. La norma abunda, para complemento de los artículos anteriormente, en uno más que reza:

*La incorporación al proceso productivo de los sujetos beneficiarios de esta Ley, garantizará:*

- 1. El derecho a ser adjudicatario de una parcela para la producción agrícola.*
- 2. El derecho a ser **usufructuario** de una parcela para la producción agrícola, así como de los bienes destinados a la estructuración del fundo con fines productivos.*

*...(...)<sup>449</sup>. (resaltado nuestro)*

La adjudicación, por tanto, es el procedimiento esencialmente administrativo, que previa solicitud del interesado, otorga el derecho a utilizar y disfrutar una lote de tierra de vocación agrícola y con fines productivos. La administración tiene treinta días hábiles para decidir la solicitud de adjudicación y de ser favorable la decisión, el INTI determinará cuál es el proyecto productivo que

---

<sup>448</sup> Artículo 11 de la LDTDA.

<sup>449</sup> Artículo 15, ordinales 1 y 2 de la LDTDA.

deberá desarrollar el beneficiado, en concordancia con los planes que al efecto determine el Ejecutivo Nacional. El título de adjudicación de la tierra será otorgado a los usufructuarios de fundos estructurados que hayan mantenido su eficiencia productiva por al menos tres años consecutivos. Este derecho solo es transferible por vía hereditaria a los descendientes, o si no los hubiere, a los colaterales, quedando excluida cualquier tipo de negociación a terceros que no estuviere autorizada por el INTI mediante acta de transferencia. Importa resaltar, además, que la propiedad agraria prevista en la DLTA tiene carácter revocable, toda vez que el INTI puede revocar la adjudicación otorgada al beneficiario cuando este no haya cumplido con el compromiso de trabajar la tierra<sup>450</sup>.

Finalmente, la propiedad agraria es semejante en sus peculiaridades jurídicas a la propiedad dotatoria o dotacional cuya base legal fue la derogada LRA. En ambas propiedades se pueden asimilar las características de derecho subjetivo, como facultad otorgado a un sujeto beneficiario, de origen constitucional, solo que el actual soporte de la actual propiedad agraria es el artículo 307 de la CRBV en lugar del 105 de la CN de 1961. En ambas está implícita un derecho real patrimonial, sobre la tierras, que en el caso de la LRA se hacía siempre con tal carácter de propiedad y en la LDTDA se hace con carácter de usufructo sobre la tierra adjudicada, que en todo limitaría el derecho real pero no le hace perder tal carácter. La propiedad agraria, al igual que lo era la propiedad dotatoria, es una propiedad derivada de un acto administrativo del Estado que es la adjudicación al beneficiario originario y que necesita la autorización del INTI para ser traspasada a otro adjudicatario. La adjudicación es también imprescriptible, porque es un derecho inalienable y en todo caso para cualquier traspaso o transacción a terceros siempre se requerirá la autorización del Estado. La propiedad agraria es también, característicamente, un derecho condicionado en su ejercicio al trabajo productivo; y por último, el derecho adjudicado es revocable por incumplimiento de las obligaciones del adjudicatario, entre ellas, la de incorporar las tierras otorgadas a un proceso productivo efectivo y eficiente, tal como fue comentado anteriormente.

Un punto para resaltar es que a diferencia de la propiedad dotacional o dotatoria de la LRA, acerca de la cual se presentó un debate interpretativo tanto doctrinario como jurisprudencial sobre su verdadera naturaleza como derecho de propiedad, el legislador en la LDTDA estableció que la propiedad agraria adjudicada es un derecho especial, limitado al usufructo sin facultad de disposición.

---

<sup>450</sup> Artículos 61 al 67 de la LDTDA.

El debate originado por el tipo de institución que se generaba en la LRA, se cerraba con la propiedad agraria en la vigente norma agraria. En todo caso, la discusión se puede plantear en las consecuencias que para la productividad de las tierras y el desarrollo rural, tiene este tipo de institución, discusión que se despliega más adelante en la investigación.

## **2. Régimen constitucional de la propiedad y de la propiedad rural en Venezuela**

### **a. La propiedad en las Constituciones republicanas. 1811-1961**

Venezuela es un país fraguado en las ideas liberales de las Revoluciones Americana y Francesa del siglo XVIII. La propiedad es consustancial a estas gestas libertarias y los textos constitucionales así lo reflejan, con las variaciones propias del constitucionalismo nacional que se han producido en el tiempo, pero siempre dentro del contexto liberal que reconoce la propiedad privada. Los forjadores de nuestra independencia concibieron instituciones que garantizaban y aun hoy lo siguen haciendo, el derecho de propiedad privada. Así lo han reflejado los estudiosos de nuestra historia patria:

*El grupo que comienza a dirigir a Venezuela así en el gobierno y en el control de las tierras y de la mano de obra, como en posiciones de relevancia por su acceso a la imprenta y los organismos de representación ciudadana, se observa compacto en la pretensión de fabricar un régimen civil susceptible de asegurar el control de la sociedad por los poseedores de bienes materiales.*

...

*Por lo menos en los primeros años del ensayo, después de la desmembración de Colombia, en esencia impera un parecer unánime sobre la construcción de una república destinada a abonar el terreno para la multiplicación de las fortunas privadas.*

*Todos en comunión con los mandamientos del evangelio liberal, anhelan un gobierno respetuoso de los derechos individuales y del*

*carácter primordial de las propiedades particulares*<sup>451</sup>. (resaltado nuestro)

En la historia constitucional del país, se han sancionado 26 textos constitucionales que han regido la vida institucional republicana como nación independiente. Las oscilaciones institucionales de los distintos movimientos políticos que ha transitado el país sellan esta historia constitucional, en muchos casos sin mayores diferencias en lo que respecta a los principios republicanos esenciales. De las constituciones que se han promulgado desde nuestra independencia, destacan por ser una positiva expresión de pretendidos procesos de cambio político, los textos constitucionales de 1811, marcado por la Declaración de Independencia y el primero como Nación independiente; el de 1819, sancionado por el Congreso de Angostura, mediante el cual se perfila el ideal centralista y presidencialista del Libertador Simón Bolívar, principal impulsor de este texto constitucional; el de 1830, que rompe la unidad político, administrativa y territorial, separando a Venezuela de la Gran Colombia; la constitución de 1864, aprobada tras la Guerra Federal (1859-1863) por la Asamblea Constituyente en Caracas; la de 1947, primera en la que se eligieron los constituyentes por votación universal, directa y secreta, y que redacta un texto avanzado en derechos políticos, sociales y económicos; la de 1961, la de mayor duración a la fecha y base de la democracia representativa (1958-1998)<sup>452</sup>. La Constitución actualmente vigente, refunda la República sobre los principios de un estado social de derecho y de justicia, de democracia participativa y debe también incluirse como un texto fundamental dentro del marco político que la originó. Promulgada en 1999 y redactada por una Asamblea Nacional Constituyente, su texto fue sometido a referéndum popular aprobatorio, antes de ser sancionada.

En relación con el derecho de propiedad, la literatura especializada nos da cuenta de una evolución doctrinaria en los textos de las distintas constituciones del país, que parte de una concepción como derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, a una institución a la que se le atribuyen cargas y obligaciones en beneficio del interés de la sociedad. A pesar del signo de los tiempos que han dejado su huella en las distintas constituciones, el derecho de propiedad se ha mantenido como la regla general y las limitaciones a este derecho, como las excepciones a esta regla. Algunos autores señalan

---

<sup>451</sup> Pino Iturrieta, Elías. Op. Cit., pp. 23-24.

<sup>452</sup> Álvarez, Tulio Alberto. *La Constituyente. Todo lo que usted necesita saber*. Colección Ares. Los Libros de El Nacional. Caracas. 1998, pp.49 y 58.

un período que comprende todas las constituciones sancionadas entre 1811 y 1914, donde el derecho de propiedad es de un claro carácter absoluto e ilimitado, con apenas alusiones a restricciones de origen legal<sup>453</sup>. Así tenemos que, entre la primera Constitución Republicana de 1811, promulgada el 21 de diciembre, unos meses después de la Firma del Acta que declaró nuestra Independencia de España el 05 de julio de ese mismo año, hasta la que fuera promulgada en el año de 1864, la propiedad *era un derecho absoluto, de naturaleza ilimitada, prácticamente sagrado*. En todo caso, es justo reconocer que ya en la constitución de 1819, aparecen los primeros elementos configurativos de limitaciones al derecho de propiedad, al surgir el interés público como una reserva. El texto que emana del discurso que diera Simón Bolívar al Congreso de las Provincias reunidas en la entonces ciudad de Angostura el 15 de febrero de 1819, presenta a la propiedad como un derecho universal del hombre, junto al derecho a la libertad, a la seguridad y a la igualdad (art. 1), describiéndola como el “*derecho de gozar y disponer libremente de sus bienes y del fruto de sus talentos, industria o trabajo*” (art. 12). Más adelante, en el artículo 15, el texto señala que nadie puede ser privado de su propiedad, sin el consentimiento del propietario, excepto cuando la necesidad pública o la utilidad general probada legalmente así lo exijan, requiriéndose en este caso una justa indemnización<sup>454</sup>. La redacción muestra, sin mención expresa, una clara alusión a la expropiación como la institución que procedería en el caso que se condicionara el derecho de propiedad por causa de una utilidad pública, a la vez que va tomando fuerza la visión del interés social como uno de tipo superior al del propietario individual.

Fue, sin embargo, a partir de la Constitución de 1864, que se plasman con formalidad y fuerza jurídica incuestionable, las limitaciones legales al derecho de propiedad, desdibujando el carácter sacrosanto de esta institución jurídica. El artículo 14.2 de la citada constitución rezaba, al respecto, lo siguiente:

---

<sup>453</sup> Al respecto consultar Badell Madrid, Rafael. *Limitaciones al derecho de propiedad*. Disponible en: <https://www.badellgrau.com/?pag=45&ct=1085>

<sup>454</sup> Asamblea Nacional. *Textos Constitucionales 1811-1999*. Servicio Autónomo de Información Legislativa. Caracas. 2003, pp.39-40.

*La Nación garantiza a los venezolanos:*

...

*La propiedad con todos sus derechos, ésta sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa, a la decisión judicial y a ser tomada para obras públicas previa indemnización y juicio contradictorio*<sup>455</sup>.

El principio general de la propiedad como un derecho absoluto pierde fuerza jurídica en este texto constitucional ante la posibilidad de que un decreto de la autoridad legislativa, una decisión judicial o la necesidad de una obra pública lo condicione, siempre y cuando medie un juicio y se compense al propietario. Desde el punto de vista político e institucional, tiene sentido que aparezcan limitaciones al derecho de propiedad en esta carta magna de 1864, toda vez que este texto es en cierta forma el reflejo de la solución conciliadora que los bandos enfrentados en la Guerra Federal, uno de tendencia liberal, triunfante desde el punto de vista militar y el otro, el bando gobernante con ideas más conservadoras, asociado a la oligarquía terrateniente, dieron al finalizar el conflicto fratricida. La llamada Constitución de la Guerra Federal fue consecuencia del referido conflicto, que transformó las instituciones políticas y sociales, y que a su vez fue el corolario de aspiraciones socioeconómicas con profundas raíces históricas<sup>456</sup>. Una de las motivaciones, por ejemplo, fue el reclamo de los liberales por un acceso más equitativo a la propiedad de la tierra. Este texto consagra la forma federal del Estado, una vieja aspiración, tomada como bandera liberal y que se mantiene hasta la fecha en todas las constituciones que siguieron; proposición que, sin embargo, no fue comprendida y menos aún aplicada en su justa dimensión político-jurídica, reforzando más bien el caudillismo como anti-modelo de gobierno en todo lo que resta del siglo XIX en Venezuela<sup>457</sup>. Es a partir de 1864 cuando se inicia y se consolida en las Constituciones que a partir de ese año se promulgan, la norma que

---

<sup>455</sup> Sánchez Miralles, Samantha. *Breve reseña histórica del concepto de propiedad y expropiación en la normativa constitucional en Venezuela desde 1811 hasta 1961*. Revista de Derecho Público 131. Fundación Editorial Jurídica Venezolana. Julio-septiembre 2012, pp. 119-141. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/07/9789803653521-txt.pdf>. A pesar que esta autora se refiere a la carta magna de 1864 como la primera en la que aparece una clara alusión a la expropiación, los primeros elementos configurativos de esta institución realmente aparecen en el texto constitucional de 1819, en el que se lee que la necesidad pública o la utilidad general pueden implicar la privación de la propiedad, presuponiendo siempre si fuera el caso una indemnización.

<sup>456</sup> Álvarez, Tulio Alberto. Op. cit. p.77.

<sup>457</sup> *Ibidem*, pp.77-78.

reconoce y garantiza el derecho de propiedad, pero considerando la idea de condicionarlo por razones de interés social o de utilidad pública. Esta concepción se mantiene prácticamente sin mayores cambios en su esencia, en los textos que siguieron, entre esta carta magna y las de 1874, 1881, 1893, 1901, 1904 y 1909<sup>458</sup>.

En la Constitución de 1914 aparece, sin embargo, y por primera vez, una limitación distinta al derecho de propiedad. En este nuevo texto constitucional, se prevén como restricciones, además de la utilidad pública, aquellas referidas a medidas sanitarias que se dicten conforme a la ley, según invocaba el artículo 22,2:

*La Nación garantiza a los venezolanos:*

...

*La propiedad con todos sus atributos, fueros y privilegios, que sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, a la decisión judicial, a medidas sanitarias conforme a la ley, y a ser tomada para obras de utilidad pública, previo juicio contradictorio e indemnización como lo determine la ley.*

La dictadura de Juan Vicente Gómez finaliza con su muerte a finales de 1935, iniciándose con Eleazar López Contreras (n.1883-m.1973), quien fuera el Ministro de Guerra y Marina del fallecido dictador, un período de transición que aspiraba ser de apertura y modernización, al dictarse en 1936 una nueva Constitución. En este nuevo texto constitucional no solamente se incorporan disposiciones de claro corte progresista en materia de derechos laborales en beneficio de los trabajadores, sino que aumenta el número de limitaciones al derecho de propiedad, añadiendo la higiene pública, la conservación de bosques y aguas, y por primera vez en el constitucionalismo nacional, se sientan las bases para la eventual aplicación de una reforma agraria, al prever la posibilidad de expropiar tierras privadas para dividir las en lotes pequeños y de esta forma promover la pequeña y mediana propiedad rural<sup>459</sup>. Es el primer texto constitucional en el cual aparece por primera vez la palabra expropiación, con el sobreentendido significado de ser una transferencia forzosa que eventualmente debe hacer el

---

<sup>458</sup> Badell Madrid, Rafael. Op. cit. Disponible en: <https://www.badellgrau.com/?pag=45&ct=1085>

<sup>459</sup> Brewer-Carías, Allan. *Historia Constitucional de Venezuela*. Op. cit. pp. 16-17.

propietario al Poder Público o al Estado, por una causa restrictiva de su derecho como propietario que se justifica y motiva en una norma legal, constitucionalmente establecida<sup>460</sup>. La tradicional restricción de la utilidad pública debe ceder espacio a otras limitaciones, que además de las señaladas, también incluyen aquellas que limitan la adquisición o la transferencia de propiedades. Conviene citar parcialmente a efectos ilustrativos de todo lo anteriormente señalado, el artículo 32 del referido texto, que así lo instituía:

*La Nación garantiza a los venezolanos:*

...

*2º. La propiedad, que es inviolable, estando sujeta únicamente a las contribuciones legales. Sólo por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa, podrá ser declarada la expropiación de ella, de conformidad con la ley. Los propietarios estarán obligados a observar las disposiciones sobre Higiene Pública, conservación de bosques y aguas, y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad.*

*La ley puede por razón de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición o por su situación en el territorio. **La Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural y podrá mediante los trámites legales y previa indemnización expropiar tierras no explotadas de dominio privado, para dividir las o enajenarlas en las condiciones que fije la ley***<sup>461</sup>. (resaltado nuestro)

Conviene reiterar que la carta magna de 1936 es la primera que hace referencia a la necesidad de promover la pequeña propiedad en el medio rural, abriendo la posibilidad de democratizar su acceso mediante la expropiación de tierras privadas que no estuvieran en producción. Aunque no se

---

<sup>460</sup> Sánchez Miralles, Samantha. Op. cit. pp. 135-136.

<sup>461</sup> Asamblea Nacional. Op cit. p. 449.

le dio tal nombre, se pudiera decir que el germen de la reforma agraria venezolana se origina en esta carta política que surge de un régimen que sin bien sigue siendo de tipo militar, comprendió la necesidad de ir abriendo los espacios de la política a una mayor participación de las distintas corrientes, pero también a incorporar más derechos de tipo social y económico, luego del largo período de la férrea dictadura gomecista.

La constitución de 1945, siguiente en la lista cronológica, no tuvo mayores cambios en el derecho de propiedad respecto a la anterior de 1936, aunque se eliminó la referencia a la posibilidad de expropiar tierras privadas con fines reformistas. Como es conocido, tuvo una breve duración porque fue suspendida por el golpe militar del 18 de octubre de 1945 o Revolución de Octubre. La Junta Revolucionaria de Gobierno que se instauró tras el golpe, decretó la realización de una Asamblea Constituyente, mediante votación popular, directa, secreta y por primera vez se permitió el voto femenino, con la finalidad de elaborar una carta magna, que aunque también fuera truncada por otro golpe militar, ha tenido mucha influencia doctrinaria en las elaboraciones constitucionales posteriores, especialmente las que se promulgaron en 1961 que inicia el período de la democracia civil y la actualmente vigente de 1999.

En relación con el tema específico objeto de este aparte, en la carta magna nacida de la Constituyente de 1947 y que fuera sancionada y promulgada el 05 de julio de ese año, aparece una innovación que se constituye por lo original en un hito histórico del constitucionalismo nacional, al establecer por vez primera que la propiedad tiene una *función social*. Esta figura no solo justifica restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, involucrando el cumplimiento de obligaciones por parte del propietario, en aras de un interés superior al particular, que es el interés público; sino que ya al tener una función social que cumplir, el derecho de propiedad, si bien garantizado en principio, ya nace con una carga de rango constitucional, que se compone en un deber o en deberes para el propietario. La función social de la propiedad constituyó una referencia fundamental en la carta magna de 1947. Este concepto se mantuvo en el texto de 1961, desaparece, sin embargo, en la vigente Constitución, pero como se verá, es un elemento fundamental, de cardinal importancia en la comprensión de la noción de la propiedad agraria y de su alcance jurídico. La definición de función social, pero más importante aún, su aplicación al derecho de propiedad permite conciliar los variados y múltiples intereses sociales con los del propietario en un momento dado. Así quedó establecido en el referido texto constitucional de 1947, según invocaba el artículo 65:

*La Nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su **función social**, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. (resaltado nuestro)*

*Todo autor o inventor tiene la propiedad exclusiva de su obra o invención, y quien ideare una marca, el derecho de explotarla; todo ello conforme a las modalidades que establezcan las leyes y los tratados.*

*La ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición, o por su situación en el territorio nacional<sup>462</sup>.*

Con relación a la potestad expropiatoria, el constituyente del 47 estableció su contenido en el artículo 67, a saber:

*En conformidad con la Ley, solo por causa de utilidad pública o interés social mediante sentencia firme y pago del precio, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes<sup>463</sup>.*

La Constitución del 47 también fue la primera en hacer referencia a las limitaciones sobre la propiedad de la tierra cuando se tratara de destinarlas a los fines de la reforma agraria, al asumir la posibilidad de expropiación con estos fines, tal como rezaba el citado artículo 67 en su segundo párrafo:

*Cuando se trate de **expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria** y de la expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá ser diferido por tiempo determinado, previo otorgamiento de garantía*

---

<sup>462</sup> Asamblea Nacional. Op. cit. p. 516.

<sup>463</sup> Ibidem, p.516.

*suficiente, en conformidad con lo que establezca la Ley*<sup>464</sup>. (resaltado nuestro).

También la Constitución de 1947, incluyó limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad de la tierra al imponer al propietario la obligación de mantener una producción socialmente útil en la tierra y los bosques que son objeto de tal derecho (art. 68). La Constitución del 47 dispone la posibilidad de llevar adelante una acción planificada desde el Estado para transformar la estructura de la propiedad de la tierra rural. Así quedó asentado en el artículo 69 en el cual se lee:

*El Estado realizará una acción planificada y sistemática, orientada a transformar la estructura agraria nacional, a racionalizar la explotación agropecuaria, a organizar y distribuir el crédito, a mejorar las condiciones de vida del medio rural y a la progresiva emancipación económica y social de la población campesina.* (resaltado nuestro).

*Una ley especial determinará las condiciones técnicas y los demás acuerdos con el interés nacional, mediante las cuales hará efectivo y eficaz el ejercicio del derecho que la Nación reconoce a las asociaciones de campesinos y a los individuos, aptos para el trabajo agrícola o pecuario y que carezcan de tierras laborables o no las posean en cantidad suficiente, a ser dotados de ellas y de los medios necesarios para hacerlas producir*<sup>465</sup>. (resaltado nuestro).

Como se lee del artículo anterior, los elementos de una reforma agraria, se expresan en un texto constitucional por primera vez en el país: i) transformación de la estructura de la propiedad agraria, mediante la dotación de tierras a quienes carezcan de ellas o no las posean en cantidad suficiente; ii) sistematizar la producción agropecuaria; iii) organizar el crédito; iv) mejorar el bienestar de los habitantes en el medio rural y su igualación económica y social, en especial, la de la población campesina, y por supuesto v) la promulgación de una ley que regule todo lo anterior y realice una reforma agraria.

---

<sup>464</sup> Ibidem, p. 516.

<sup>465</sup> Ibidem, p. 516.

Si bien la constitución de 1947 tuvo una muy corta vigencia tal como ya fue mencionado, se considera un texto emblemático, resultado de una Asamblea Constituyente electa por primera vez mediante el voto popular, que sentó las bases del constitucionalismo de carácter social y político al establecer derechos hasta entonces no incluidos en ninguna de los textos constitucionales anteriores, como el sufragio universal, directo y secreto, que dio origen a la democracia representativa en el país. De hecho, bajo las disposiciones constitucionales de este texto se celebraron las primeras elecciones libres de Venezuela, donde todos los hombres y las mujeres mayores de 18 años sin otra distinción salvo su condición de ser natural del país, votaron para elegir Presidente de la República a Rómulo Gallegos (1884-1969) el 14 de diciembre de 1947. Igualmente, fue un texto que sentó las bases constitucionales para que se diera en el país un proceso de reforma agraria que cambiara la injusta estructura de la propiedad rural y eliminara el latifundio, asunto que desde entonces, y salvo el período de la dictadura militar que se erigió entre 1948 hasta 1958, se ha mantenido con sus variantes que se explicarán posteriormente, en las constituciones que se establecieron para sustentar el período democrático que se inicia en 1958 y se mantiene hasta la fecha. Todo estuvo listo para que el país iniciara, el 15 de febrero de 1948 cuando Rómulo Gallegos asume como Presidente, un régimen democrático, fundamentado en una Constitución que nace de una Asamblea Constituyente también democrática. Bajo su gobierno se dicta una ley de reforma agraria que recogió los principios agrarios de la constitución de 1947 pero las aspiraciones democráticas y reformistas de sus impulsores fueron truncadas por el golpe de estado del 24 de noviembre de 1948, que echó por tierra todo el contenido de carácter progresista, no solamente en materia agraria de este avanzado texto constitucional, retrasando dos décadas la democracia y las necesarias reformas de la estructura de la propiedad rural, hasta la gesta del 23 de enero de 1958 que derroca al General Marcos Pérez Jiménez (n.1914-m.2001) con lo cual se inicia el período democrático que sentó sus bases jurídicas en la carta magna que se promulga en 1961 como resultado del movimiento cívico-militar que dio al traste con la última dictadura militar de Venezuela en el siglo XX.

La Junta de Gobierno que surge tras el derrocamiento de Pérez Jiménez en 1958, convoca elecciones presidenciales y legislativas que se celebraron el 07 de Diciembre de ese mismo año. De ese evento electoral, resulta electo Presidente Rómulo Betancourt para el período 1959-1964 y un Congreso bicameral que redactó la Constitución de 1961, promulgada el 23 de enero de ese mismo

año<sup>466</sup>. El texto constitucional de 1961 fue producto de un pacto político, conocido como Pacto de Punto Fijo, que se firma para consolidar la naciente democracia representativa y garantizar su estabilidad<sup>467</sup>. Recoge la mayor parte de los preceptos de la Constitución de 1947, pero mejora muchos otros. La ley fundamental de 1961, siguiendo la tradición del constitucionalismo nacional, reconoce expresamente el derecho a la propiedad y la garantiza, pero ciertamente lo limita por razones que explícitamente se establezcan en leyes con fines de interés social y por causa de su función social, concepto que se traslada del texto de 1947. Así se establecía en el artículo 99:

*Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su **función social** la **propiedad** estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general<sup>468</sup>. (resaltado nuestro).*

En la derogada Constitución del 61, la propiedad fue consagrada como un derecho, sin mención de sus atributos, los que sí tienen una mención expresa en la vigente carta magna de 1999, como se verá más adelante. Por su parte, en el texto constitucional del 61 hay referencias expresas a las reformas a la propiedad predial. Tal es así, que similar a la Constitución del 47 se mantuvieron disposiciones referidas a la reforma agraria, como era la posibilidad de expropiar todo tipo de inmuebles, entre ellos la tierra, con esa finalidad.

*Solo 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*

---

<sup>466</sup> Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Número 662 Extraordinario del 23/01/1961.

<sup>467</sup> Rachadell, Manuel. *Evolución del Estado Venezolano 1958-2015. De la conciliación de intereses al populismo autoritario*. Colección Estudios Políticos N.º 11. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015. pp. 26-27. El Pacto de Punto Fijo fue suscrito por representantes de los partidos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD), el 30 de Octubre de 1958, teniendo como norte la unidad y la cooperación para respetar la libertad política, a las reglas electorales y sus resultados, la defensa de la constitucionalidad, gobierno de unidad nacional mientras duren los factores que amenacen el ensayo y un programa mínimo común.

<sup>468</sup> Constitución de la República de Venezuela de 1961. Artículo 99. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Número 662 Extraordinario del 23/01/1961.

*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*<sup>469</sup>. (resaltado nuestro).

La expropiación era una probabilidad cierta para todo tipo de bienes incluyendo la tierra agrícola, en el caso que la utilidad pública así lo requiriera, pero el propietario tenía la garantía de una indemnización compensatoria y la de un juicio que la declarara en sentencia firme. La indemnización no necesariamente procedería de forma inmediata, puesto que el diferimiento del pago era una posibilidad prevista para casos de inmuebles destinados a la reforma agraria, así como de aquellos propuestos para el ensanche urbano u otros casos determinados por la ley y siempre por causa del interés nacional. Por primera vez en un texto constitucional de la República, se hace referencia a la propiedad latifundista, declarándola inconveniente para la sociedad, promoviendo su eliminación y aupando la entrega de tierras y medios para trabajarlas, a quienes carezcan de ellas.

*El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierras a los campesinos y trabajadores rurales, que carezcan de ellas, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir.* (resaltado nuestro).

Los elementos agrarios de la carta magna de 1961 sentaron un régimen constitucional agrario que ya se había planteado en la de 1947. La cuestión agraria era de tal relevancia y una tarea pendiente que sin esperar a la promulgación de la carta magna que regiría el proceso democrático a partir del derrocamiento de Pérez Jiménez en 1958, se procede a llevar adelante una reforma agraria, con la sanción de la Ley de Reforma Agraria en 1960. La carta magna de 1961 tuvo una vigencia de 40 años, la más extensa duración de todas las Leyes Fundamentales de la República, hasta que fuera derogada en 1999 por la actual Constitución.

---

<sup>469</sup> Artículo 101, Constitución la República de Venezuela de 1961.

## **b. Propiedad y propiedad agraria en la Constitución de 1999**

La vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) fue producto de un proceso constituyente cuyo texto fue sometido a consulta popular que lo certifica vía referéndum celebrado el 15 de Diciembre de 1999<sup>470</sup>. Esta carta magna es la vigésima sexta Constitución promulgada en la historia republicana del país y su texto ratifica la tradición constitucional al reconocer y garantizar la propiedad como un derecho expresamente consagrado<sup>471</sup>. En efecto, la vigente Constitución mantiene el derecho de propiedad como principio general, pero con la posibilidad de que el Poder Público, solo por vía legislativa y por causa de un interés social, pueda imponer condiciones, gravámenes o limitaciones a este derecho. La estructura que define la institución de la propiedad en la carta magna vigente ha sido más o menos similar, con pequeñas variaciones, especialmente desde 1864. La función social de la propiedad cuya mención aparece por vez primera en el texto de 1947 y que se mantiene en las Constituciones de 1953 (promulgada bajo un régimen dictatorial) y en la de 1961 se omite, sin embargo, en la vigente carta magna. Por su parte, el derecho de propiedad se consagra en el artículo 115 del Capítulo VII referido a los Derechos Económicos del texto constitucional:

*Se garantiza el derecho de propiedad. **Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes.** La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes<sup>472</sup>. (resaltado nuestro)*

---

<sup>470</sup> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) fue publicada en su primera versión en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860 del 30/12/1999 y se reimprimió en una segunda versión, por errores materiales en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario del 24/03/2000.

<sup>471</sup> Brewer-Carías, Allan R. *Constituciones Iberoamericanas Venezuela*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2014, p.4. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3678/9.pdf>

<sup>472</sup> Asimismo, conviene señalar que el núcleo esencial del derecho de propiedad está fuertemente protegido al punto de quedar proscrita la confiscación, salvo cuando los bienes hayan sido obtenidos mediante delitos contra el patrimonio público, por enriquecimiento ilícito al amparo del Poder Público o que provengan de las actividades vinculadas al tráfico de sustancias psicotrópicas o estupefacientes. Aun en estos casos, la confiscación debe venir precedida de un proceso judicial que así lo determine, pero sin derecho a indemnización (artículo 116).

Es la primera vez que un texto constitucional en Venezuela señala claramente la tríada de atributos definitorios de la propiedad, como son el uso, el goce y la disposición, que le son propios a esta institución en el derecho común, no dejando espacio para la duda acerca del amplio alcance del derecho protegido y limitándolo solamente por causa del interés social. Además, se prevé la expropiación únicamente por causa de este mismo interés público o social, pero garantizando el debido proceso judicial y el pago compensatorio, de forma oportuna, tal como se enuncia en la carta magna. En la Constitución vigente, también se pone de manifiesto el carácter relativo de la institución cuando se lee que *la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general*, asunto que también venía formando parte de los textos constitucionales de la República en relación con este derecho.

Los condicionamientos al ejercicio del derecho a la propiedad, lo cual ha sido una constante en la evolución del constitucionalismo moderno, se comprenden y justifican por la complejidad de la dinámica social, la cual exige permanentemente de regulaciones y normas para conciliar los distintos intereses que convergen y permitir el funcionamiento de la sociedad y su progreso, tal como fue señalado en su momento. Es muy común, por tanto, entre las limitaciones que se pueden establecer al derecho de propiedad, encontrar aquellas derivadas, por ejemplo, del ordenamiento territorial, de la planificación urbanística, de los tributos, entre otras, y por supuesto, aquellas derivadas de la actividad agrícola, de la producción de alimentos y para regularizar la tenencia de tierras. Se colige, entonces, que el propietario, sea de tierras o de cualquier tipo de bienes, si bien tiene garantizada su propiedad como titular del derecho y puede ejercerlo plenamente, debe a su vez internalizar la idea de que su derecho está inmerso en un contexto social determinado y vinculado al interés de ese entorno, por lo que su ventaja particular como propietario legítimo, como detentador exclusivo del derecho, eventualmente, deberá ceder ante el interés social si alguna disposición legal, invocando este interés, lo llegara a establecer<sup>473</sup>.

Esta eventualidad es ciertamente una excepcionalidad, pero constituye una posibilidad real tanto como una limitante al derecho de propiedad y una separación evidente del carácter absoluto e ilimitado que en un principio exhibía el derecho de propiedad, heredado de la antigua Roma y afianzado en el Código Napoleón. En la vigente constitución procede la indemnización oportuna para

---

<sup>473</sup> En este trabajo el término tierra se refiere siempre a la tierra rural o agrícola, es decir, aquella que tiene como destino, dada su naturaleza, la producción agropecuaria, salvo que se especifique otra cosa.

todo tipo de bienes y en todos los casos de expropiación; y aunque no lo establezca expresamente, esto debería ser la forma de proceder en los casos en los que se trate una expropiación de un inmueble con fines de reforma agraria, puesto que no hay diferenciación entre los bienes expropiables y en los posibles plazos que tenía el Estado para cancelar la compensación, a diferencia de los textos de 1961 y de 1947, en los cuales el diferimiento del pago indemnizatorio era una posibilidad prevista para casos de inmuebles destinados a la reforma agraria.

El texto constitucional vigente muestra un avance doctrinario en relación con el derecho de propiedad porque enumera claramente los tres atributos clásicos y definitorios de este derecho económico fundamental, que no había sido señalado de esta forma en las constituciones anteriores. Igualmente, hay una evolución en la institución de la expropiación respecto al pago indemnizatorio, puesto que se garantiza este de forma oportuna, vale decir, sin dilaciones o demoras en el tiempo. Ahora bien, estando el derecho de propiedad decididamente garantizado, tanto como el pago oportuno y previo a la cesión forzosa de la propiedad en el caso de una expropiación, las sentencias judiciales y la jurisprudencia deberían constituirse en referencias preclaras para blindar el derecho a favor de los propietarios o de quienes eventualmente pueden llegar a serlo, conciliando el interés de estos con los de la sociedad, lo cual, como se verá en su oportunidad, es uno de los mayores cuestionamientos que se hace a la aplicación de la justicia y de los dictámenes del alto tribunal de la República, en especial de su Sala Constitucional, en contravención al derecho formalmente garantizado en la carta política del país<sup>474</sup>.

La evolución de las restricciones al derecho de propiedad en las distintas constituciones del país se ha decantado, acorde con la tendencia universal, hacia un señalamiento cada vez más claro de las reservas, normalmente definidas expresamente como obligaciones, prohibiciones o condiciones, siempre por causa de un interés superior, el interés social o general, pero también con indicación expresa de la indemnización a que tiene derecho el propietario cuando el Estado haya de proceder al procedimiento extraordinario de la expropiación. Conviene señalar, sin embargo, que entre el año de

---

<sup>474</sup> Para una aproximación crítica a la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con especiales referencias a las interpretaciones de la Sala que han hecho mutar la esencia del contenido de la carta magna, se puede consultar: Brewer-Carías, Allan R. *Práctica y Distorsión de la Justicia Constitucional*. Colección Tratado de Derecho Constitucional. Tomo XIII. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2017. Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2017/01/BREWER-TRATADO-DE-DC-TOMO-XIII-9789803652982-txt.pdf>

1811, cuando se promulga la primera constitución como nación independiente, hasta 1864, no existieron disposiciones de claro contenido expropiatorio, prevaleciendo el criterio de la propiedad como derecho absoluto e ilimitado, tal como fuera oportunamente reseñado<sup>475</sup>. El constituyente de 1999 logró consagrar un derecho de propiedad más amplio y preciso y se pudiera decir que lo endosa aun con mayor fuerza, respecto a sus antecesoras, al determinar de forma expresa los tres atributos convencionalmente aceptados para la institución por la doctrina moderna. Indudablemente, la tríada de atributos definitorios de la propiedad, están suficientemente enumerados y explícitamente señalados en el artículo correspondiente de la vigente Constitución, a diferencia de la forma menos específica en este sentido, de sus antecesoras, respecto a este instituto.

Sobre la materia agraria, hay artículos en la carta magna que desarrollan todo un marco cargado de principios de esta naturaleza y se abrió para la que se pudiera consolidar por vías legal el derecho a la propiedad de la tierra de los campesinos y productores. En las líneas que siguen se hace un desarrollo aparte sobre la materia agraria en la vigente carta magna resaltando los principios que en esta materia contiene el texto constitucional.

### **c. Principios agrarios constitucionales a partir de 1999**

La promulgación de la Constitución de 1999 es el punto de partida para la renovación legislativa del ordenamiento jurídico nacional, cuya amplitud temática incluye el tema agrario. Con esto el constitucionalismo nacional sigue una tendencia que se inicia con fuerza en la carta magna de 1947 y que se refuerza en la derogada Constitución de 1961, antecesora de la vigente Constitución, en las cuales se sientan las bases para la implantación de una reforma en la estructura de la propiedad rural, que se llevó adelante en su momento con la Ley de Reforma Agraria (1960), cuya vigencia termina cuando se dicta la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en 2001, como respuesta a la renovación legislativa que se inició a partir de la promulgación del texto constitucional de 1999 y para desarrollar los principios que contiene respecto a la materia. El constituyente del 99 robusteció

---

<sup>475</sup> En el artículo 155, la primigenia Carta Magna de 1811 establece que *la propiedad es el derecho que cada uno tiene de gozar y disponer de los bienes que haya adquirido por su trabajo o industria*. No hay más referencias a este derecho respecto al interés público, por lo que se considera esta Constitución como la más liberal de las que hayamos tenido en nuestra historia republicana. Ver también: Sánchez Miralles, Samantha. *Breve reseña histórica del concepto de propiedad y expropiación en la normativa constitucional en Venezuela desde 1811 hasta 1961*. Revista de Derecho Público 131. Fundación Editorial Jurídica Venezolana. Julio-septiembre 2012, pp. 119-141. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/07/9789803653521-txt.pdf>.

el marco constitucional agrario y la posibilidad de llevar adelante una reforma agraria integral, sobre la que se tenía una experiencia acumulada en las constituciones de 1936, en la de 1947 y la inmediatamente anterior de 1961, tal como fue señalado precedentemente.

Los principios consagrados en la carta magna del 99, en relación con la materia agraria, agroalimentaria y de desarrollo rural, conforman lo que se puede denominar el sistema constitucional agrario y sirven de fundamento para lo que ha dado en denominar una reforma agraria integral, que sirva no solamente para eliminar el latifundio y su régimen inequitativo de tenencia e improductividad, sino que funcione como una palanca efectiva de desarrollo rural. Estos principios están contenidos principalmente en el Capítulo I de la Constitución que se refiere al régimen socioeconómico y función del Estado en la economía, que a su vez forma parte del Título VI que trata del sistema socioeconómico, en los artículos 305 al 308 constitucionales:

- 1) El Estado deberá promover la agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral para garantizar la seguridad alimentaria de la población.
- 2) La seguridad alimentaria se debe entender como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos al nivel nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor.
- 3) Se declara a la producción de alimentos en el país como un asunto de interés nacional para el desarrollo económico y social de la Nación, así como actividad prioritaria para alcanzar la seguridad alimentaria privilegiando la producción agropecuaria interna.
- 4) El papel promotor del Estado para dictar medidas de política pública, entre las cuales destacan las de tenencia de tierra, para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento y compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.
- 5) El Estado deberá promover acciones nacionales e internacionales para compensar las desventajas que le son propias a la actividad agrícola.
- 6) Se declara el régimen latifundista como una estructura de tenencia contraria al interés social dejando a la ley lo conducente para gravar las tierras ociosas mediante la imposición de tributos y demás medidas para transformar las tierras en unidades económicas productivas, mediante el rescate de las tierras agrícolas.
- 7) Se establece que los campesinos y demás productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra, según la forma que se disponga en la ley respectiva.

- 8) El Estado debe promover y proteger las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola y deberá velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial productivo agroalimentario.
- 9) Se debe promover la competitividad y productividad del sector agrícola con fondos excepcionalmente creados mediante contribuciones parafiscales para financiar la investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, el crédito agrícola entre otras actividades promotoras.
- 10) El Estado también deberá promover y proteger distintas formas empresariales, las pequeñas y medianas industrias agrícolas, cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares y microempresas para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva e iniciativa popular, garantizando para ello la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento.

Los preceptos enumerados anteriormente han servido para la construcción de un ordenamiento jurídico nuevo o mejor sería decir renovado porque marcan una continuidad en materia legislativa agraria y también agroalimentaria, separando ambos conceptos, pero fusionándolos a la vez como parte integral de la cuestión agraria. Vale decir que lo agroalimentario abarca una dimensión más productiva en relación con la actividad agrícola cuyo fin es la producción de alimentos o materias primas de origen agrícola, cuya regulación se asocia más a leyes de la economía o de las ciencias de la agricultura.

La Constitución vigente, sin embargo, considera que el desarrollo rural no solamente se sustenta en la producción de las tierras y leyes agrícolas, sino también en la regulación de la tenencia y liquidación del régimen latifundista, para lo cual insta a los legisladores a dictar leyes con sentido agrarista que garanticen la productividad de las tierras, la seguridad alimentaria y la propiedad de la tierra para todos los productores agropecuarios. Algunos de los principios del sistema agrario constitucional, señalados anteriormente, son validaciones de preceptos establecidos en constituciones anteriores, como el principio antilatifundista, ya contenido en la derogada constitución del 61; pero es justo resaltar algunos criterios novedosos. Así, por ejemplo, la seguridad alimentaria adquiere rango constitucional estableciéndose que la producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo del país, exigiéndole al Estado la responsabilidad de dictar medidas,

como las de tenencia de tierras, con la finalidad de alcanzar niveles de autoabastecimiento que la carta magna declara como estratégicos.

El constituyente, igualmente, otorgó al Estado un rol preponderante como promotor de la agricultura y del uso óptimo de la tierra para el desarrollo rural integral, para lo cual está obligado a generar las condiciones apropiadas y construir obras de infraestructura, dotar de insumos, otorgar créditos y proveer servicios de capacitación y asistencia técnica<sup>476</sup>.

Otra novedad resulta reconocerle rango constitucional a la propiedad predial, colocándola en un lugar privilegiado del texto constitucional, como una categoría aparte separada del derecho general de propiedad privada o particular del artículo 115 cuya concepción es propia del derecho civil, garantizando la propiedad sobre todo tipo de bienes. Es importante señalar, igualmente, que la mención al régimen latifundista como un sistema opuesto al interés de la sociedad, que fuera por primera vez incluido en el texto derogado de 1961, se mantiene en el texto de 1999. Es así como en el artículo 307 el constituyente instó al legislador a dictar normas no solo para gravar las tierras que se encuentren improductivas sino también las medidas que fueran necesarias con la finalidad de rescatar tierras de vocación agrícola, fomentar la producción de las tierras ociosas, transformarlas en unidades productivas y de esta forma combatir el latifundio. Ahora bien, lo más notable respecto a lo que se puede considerar el nuevo régimen constitucional agrario, es la inclusión, en el mismo artículo, de una disposición la cual se establece que los productores agropecuarios cualquiera sea su condición tienen derecho a la propiedad de la tierra. El constituyente estableció, además, el deber del Estado para que promueva y proteja todas las formas de propiedad, tanto individual como asociativa, con la finalidad de garantizar la producción agrícola de las tierras. De igual forma, sienta orientaciones para promover la productividad y la competitividad de la agricultura, a través de la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías, mediante la creación de fondos parafiscales y regulando lo propio mediante ley. Igualmente, la Constitución amplía su doctrina acerca de las distintas formas del derecho de propiedad que pueden existir en el medio rural y otorga al Estado la misión de proteger tanto las figuras asociativas como las particulares de propiedad, con el objeto de garantizar

---

<sup>476</sup> Artículo 306 CRBV.

la producción agrícola. Así se contempla en un amplio desarrollo de principios del texto constitucional<sup>477</sup>:

*El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para **gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas**, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. **Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra**, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. **El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola**. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario. (resaltado nuestro).*

*Excepcionalmente se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia.*

Entre los elementos resaltantes que contempla el actual sistema constitucional agrario y que merecen ser reseñados por su carácter innovador, destacan la integración en un solo texto de la protección y garantía jurídica en el rango supra del ordenamiento jurídico, a las distintas posibilidades de asociación que puedan existir para el trabajo en el campo y los emprendimientos, como las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, microempresas y empresas familiares, cajas de ahorro, tanto como las asociaciones bajo régimen de propiedad colectiva y conjuntamente con las de tipo individual o de propiedad privada. La carta magna posibilita, entonces, una variada gama de formas de propiedad en el campo, entre la propiedad individual, la colectiva, la cooperativa, sin que ninguna de estas figuras sea, necesariamente, excluyente de la otra o preponderante, aunque lo más

---

<sup>477</sup> Artículo 307 CRBV.

resaltante del texto constitucional vigente es la consagración del derecho a la propiedad de la tierra como un instituto especial, a ser regulado por su ley respectiva<sup>478</sup>.

Finalmente, la carta magna dispone también, que es de la competencia del Poder Público Nacional el diseño de las políticas nacionales y la legislación en materia de seguridad alimentaria, así como las de producción agrícola y ganadera, tal como establece el artículo 156, núm. 23 y 24 de la carta magna.

### **3. El régimen jurídico de la propiedad agraria en el derecho positivo nacional: Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**

Ya fue señalado que una de las instituciones esenciales del Derecho Agrario como ciencia jurídica especial es la propiedad de la tierra agrícola o propiedad agraria. Es una figura primordial que pretende desde el punto de vista de la ciencia que la sustenta, una solución permanente a un problema estructural de profundas raíces históricas, tal como se ha venido citando de diversas fuentes a lo largo del trabajo investigación. De allí su carácter especial y la carga de condiciones o limitaciones que sobre esta institución se disponen, justificadas doctrinariamente por razón de su propia naturaleza y expresadas en las legislaciones especiales que la delimitan o definen. En la investigación se hace una distinción entre la propiedad de la tierra que se otorga o tiene su base legal en la legislación agraria vigente, esta es, la llamada propiedad agraria, de la propiedad de la tierra del derecho común o civil, toda vez que la propiedad agraria es una institución específica del Derecho Agrario y también lo es, obviamente, de las leyes especiales que regulan la materia, como la hoy derogada Ley de Reforma Agraria (1960), la cual le sirve de antecedente próximo inmediato a la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA)<sup>479</sup>.

---

<sup>478</sup> Marrero C, Juan F. *Análisis de la evolución en el marco constitucional y legal agrario, Venezuela 1999-2012*. **En:** Análisis de la situación agrícola de rubros seleccionados en Venezuela durante el período 2000-2010. Edición Especial 75 Aniversario de la Facultad de Agronomía, UCV y 60 Aniversario de la Revista. Revista Alcance Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay. pp. 258-259. Disponible en: [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_agro/article/view/15248/144814481913](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_agro/article/view/15248/144814481913)

<sup>479</sup> Dictada inicialmente como Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en el marco de una ley habilitante que delegó al Presidente de la República la potestad legislativa. Fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.323 del 13/11/2001. Posteriormente, esta norma fue reformada parcialmente por la AN en dos oportunidades, una en 2005 y otra que rige en la actualidad, en 2010, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991 Extraordinario del 29/07/2010. La LDTDA derogó la Ley de Reforma Agraria de 1960, el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria de 1967, el Reglamento Sobre Regularización de la

**a. Una habilitación con orientaciones para consolidar la titulación y el mercado de tierras mediante una legislación especial agraria**

La vigente ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA) es la fuente por antonomasia del régimen jurídico de la propiedad agraria en Venezuela y de todo el proceso reformista que rige actualmente en el país. La actual LDTDA fue producto de un instrumento normativo que habilitó al Ejecutivo Nacional para legislar en diversas materias de interés nacional, una vez promulgada la actual Constitución. El texto originario es la ley promulgada en 2001, en el marco de una ley habilitante, con claras orientaciones para legislar la reorganización y regularización de la tenencia mediante titulaciones e impulsar un mercado de tierras rurales. El texto normativo actualmente vigente, tal como ya fue señalado, es el resultado de una segunda reforma parcial<sup>480</sup>. Es así como en el año 2000 la Asamblea Nacional decretó una ley habilitante que autorizó al Presidente de la República a dictar Decretos con Fuerza de Ley en 6 ámbitos: financiero, económico-social, de infraestructura, transporte y servicios, de seguridad ciudadana y jurídica, de la ciencia y tecnología, y en el ámbito de la organización y funcionamiento del Estado<sup>481</sup>. Los lineamientos en el ámbito económico y social apuntaron a legislar en materia de titulación de tierras y a fortalecer un mercado de tierras agrícolas. En este sentido se dispuso:

*Dictar medidas con el fin de **garantizar la titularidad, régimen de tenencia y uso de la tierra**, como un elemento de desarrollo rural. Las medidas en materia de desarrollo agrícola y rural contemplarán **mecanismos para dinamizar el mercado de tierras y garantizar su transparencia**; el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente; la dotación a la población rural de los servicios públicos y la infraestructura necesaria para su desarrollo; promover las diversas formas organizativas con el objeto de fomentar la participación de la población en los procesos de toma de decisiones locales, nacionales y su desarrollo en el ámbito económico; modificar o crear instituciones*

---

Tenencia de la Tierra y la Ley de 1979 y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento Agrarios de 1982, tal como establecen las disposiciones segunda y tercera de la ley. Igualmente la ley suprimió la Procuraduría Agraria Nacional.

<sup>480</sup> Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5991 Extraordinario del 29/07/2010.

<sup>481</sup> Asamblea Nacional. Ley que autoriza al Presidente de la República a dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.076 del 13/11/2000.

*agrícolas; con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades, impulsar los procesos educativos formales y no formales, de capacitación, extensión e investigación; operativizar el sistema de seguridad social en las áreas rurales; regular el salario agrícola; y fomentar programas orientados a la optimización de los procesos productivos*<sup>482</sup>. (resaltado nuestro)

La noción de un mercado formal de tierras rurales ha sido sugerido en algunos trabajos que consideran que parte de los problemas en sostener una reforma agraria efectiva en el país se debe a la expresa prohibición de enajenar las tierras adjudicadas, sin que en la práctica se evitara la formación de un mercado informal de tierras, que en realidad lo ha sido de bienhechurías, poco transparente, que en nada contribuyó a la conformación de una propiedad agraria eficiente y menos aún suficiente a los fines del programa reformista, en especial, en lo que se refiere al cumplimiento de la función social de las tierras. A pesar de las disposiciones del legislador habilitante en esta materia, el resultado fue una norma agraria que repitió con pocas diferencias la institución de la propiedad agraria, limitada al usufructo de las tierras, tal como se verá en el siguiente aparte, y que no contribuye a fortalecer un mercado de tierras transparente, sino que más bien lo debilita al acercarlo a la informalidad.

#### **b. La propiedad agraria como institución especial en la Ley de Tierras y Desarrollo Rural**

Ahora bien, aunque algunos autores como Duque Corredor consideran que no hay razones desde el punto de vista jurídico para sostener que en Venezuela la propiedad agraria es una institución distinta de la propiedad ordinaria del derecho común, el citado autor pareciera finalmente conceder esta diferencia cuando señala que se debe reconocer que el *derecho de propiedad de fundos rústicos* (se está refiriendo a la propiedad agraria) viene determinado por preceptos constitucionales de contenido social, leyes que imponen obligaciones y por una planificación espacial que *le da una fisionomía especial frente al concepto tradicional y civil del derecho de propiedad*<sup>483</sup>. La propiedad agraria en Venezuela tiene su origen, ciertamente, en una legislación especial que a su vez tiene su asiento en el derecho agrario positivo, por lo que se puede decir que el eje central en la construcción jurídica del derecho agrario es la propiedad agraria. Palma Fernández lo sintetiza con estas palabras:

---

<sup>482</sup> *Idem*, numeral 2, literal a.

<sup>483</sup> Duque Corredor, Román J. Op. Cit., p. 187.

*Efectivamente, la tierra y su propiedad, los derechos y obligaciones que de ella dimanar, la titularidad de los frutos que se obtienen y las diversas formas jurídicas en que se organiza el hombre y el grupo agrario para hacer productivo el agro han resultado clásicamente el punto central de anclaje de la construcción del Derecho Agrario bajo la perspectiva privada*<sup>484</sup>.

Y más adelante continúa el señalado autor:

*El manto común de la propiedad agraria ha venido rodeando la construcción privativa, sobreviviendo por encima de las “privaciones singulares de la propiedad privada” (expropiación forzosa) o la “función social de la misma”. Todo ha podido ser trabajosa, conveniente y siempre concienzudamente explicado reasimilándolo a categorías excepcionales (las famosas “propiedades especiales”)*<sup>485</sup>.

La propiedad agraria en nuestro país se constituye y está regulada por la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA), de la misma forma que esta institución se formó en su momento con la anterior y hoy derogada Ley de Reforma Agraria (LRA). Ya fue señalado en capítulo anterior, sin embargo, que lo que hoy son expresiones normativas, han tenido y siguen teniendo como fuente originaria a la doctrina del Derecho Agrario y en otras fuentes como la costumbre. Se pudiera afirmar que las dos fuentes esenciales del instituto jurídico de la propiedad agraria en el país son, por una parte, la doctrina agraria, nutrida a su vez por la costumbre; y por la otra, las normas o leyes correspondientes que se derivan de aquella, aunque en la literatura se observa una tendencia a darle mayor prevalencia a las normas del derecho positivo que dicta el poder legislativo como fuente del Derecho Agrario. Por su parte, el Derecho Agrario, del cual procede el sustento filosófico de las principales normas sustantivas y adjetivas que forman parte del articulado de la LDTDA, es uno de carácter especial, muy vinculado a la reforma agraria, no solo en el país, sino en la mayoría de los países latinoamericanos donde se han llevado a cabo procesos reformistas con la finalidad de cambiar la estructura de la propiedad. Como instituto jurídico, la propiedad agraria nace con esta

---

<sup>484</sup>Palma Fernández, José Luis. *Derecho Administrativo Agrario*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Gobierno de España. Madrid. 2013. p.17

<sup>485</sup>*Ibidem*, p.17

denominación de la actual ley de tierras o en su momento, como propiedad dotatoria, de la derogada Ley de Reforma Agraria (1960). La propiedad agraria es, si se quiere, una creación jurídica de la reforma agraria porque esta forma instituciones nuevas que sustituyen al régimen jurídico anterior, entre ellas la propiedad. Así ocurrió con la ley agraria que precedió a la vigente normativa:

*En cuanto a las disposiciones legislativas creadoras del Derecho agrario, anotaremos en primer lugar la Ley de Reforma Agraria. Ya lo apuntamos en otro sitio, la Ley de Reforma Agraria por su amplitud y organicidad puede considerarse como un verdadero código. El legislador de 1960 quiso encerrar dentro de las previsiones del estatuto todo el contenido del Derecho agrario y, por ello, lo llevó a ocuparse de la regulación de la tierra, los bosques y las aguas. Claro está que sus normas se orientan principalmente hacia la tenencia de la tierra y su redistribución y beneficios. Repásense si no las denominaciones de sus títulos y capítulos: **de las bases de la reforma agraria, de la propiedad agrícola, de la adquisición de las tierras, de las expropiaciones, de las dotaciones, del patrimonio familiar, etc.**<sup>486</sup> (resaltado del original)*

Razonada la concepción dogmática de la propiedad territorial rural como un instituto especial -la propiedad agraria- dentro un derecho especial -el Derecho Agrario- que a su vez nace y toma forma de un proceso particular que se ejecuta como política de cambio estructural de la propiedad predial -la reforma agraria-, cabe entonces la presentación y desarrollo de su régimen jurídico, que como es de esperarse también resulta especial y específico y por tanto fuera del Derecho Civil.

### **c. Especificidades de la propiedad agraria en la legislación positiva**

El texto original de 2001, que derogó a la LRA de 1960, contiene una Exposición de Motivos que señala la orientación que el legislador habilitado plasmaría en un texto legal que se desarrollaría a continuación y que, a pesar de las dos reformas parciales hechas por el Poder Legislativo (2005 y 2010), mantiene en esencia la concepción doctrinaria de la propiedad agraria en su sentido más

---

<sup>486</sup> Casanova, Ramón Vicente. *Derecho Agrario*. Op. Cit., p. 35.

ortodoxo, desde el punto de vista del Derecho Agrario venezolano. En la presentación que antecede al texto legal se lee lo siguiente:

*La adjudicación de estas tierras otorgará a los beneficiarios el derecho de trabajar las mismas y percibir sus frutos. Igualmente, el derecho otorgado mediante la adjudicación es transmisible a los sucesores del adjudicatario. Se trata, en este caso de un derecho de propiedad **sui generis**, no encuadrable dentro de las clásicas categorías jurídicas del Derecho Civil. Así, mientras el adjudicatario no goza del atributo de disposición de la tierra, no pudiendo enajenarla, tampoco puede el Estado, mientras la misma sea productiva, revocar la adjudicación<sup>487</sup>.*

El texto legal de la LDTDA, siguiendo la especialidad que le ha sido tradicional a la institución de la propiedad agraria y consustanciada con la concepción dogmática de la doctrina agrarista del país, que en la referida presentación se califica como *sui generis*, instruye de forma expresa en varios de sus artículos, un régimen jurídico alineado con esta corriente. Es así como en la LDTDA se consagra este instituto de la siguiente forma<sup>488</sup>:

*Se reconoce el derecho a la adjudicación de tierras a toda persona apta para el trabajo agrícola, en los casos y formas establecidos en esta ley. Las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras (INTI), con vocación de uso Agrícola pueden ser objeto de adjudicación, a través de la cual se otorga al campesino o campesina el derecho de propiedad agraria. **En ejercicio de ese derecho, el campesino o campesina podrá usar, gozar y percibir los frutos de la tierra.** El derecho de propiedad agraria se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero **no puede ser objeto de enajenación alguna.** (resaltado nuestro)*

Se resalta lo que constituye un carácter especial y distintivo, aunque no el único, de la propiedad agraria, como lo es la proscripción del atributo de disposición. Quien obtiene la propiedad agraria, solamente adquiere la posibilidad de usar y de disfrutar la tierra con fines productivos. En principio,

---

<sup>487</sup> Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Op. Cit., Exposición de Motivos.

<sup>488</sup> Artículo 12. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

el beneficiario o adjudicatario no tiene posibilidad de realizar algún tipo de enajenación, porque como expresa la norma, sería ilícito hacerla. La prohibición de enajenar las parcelas adjudicadas es de alcance amplio, al punto que expresamente es contrario a la norma la hipoteca de las tierras que se adjudican<sup>489</sup>:

*Las parcelas adjudicadas por el Instituto Nacional de Tierras (INTI), pueden ser objeto de garantía crediticia sólo bajo la modalidad de prenda sobre la cosecha, previa aprobación de las Oficinas Regionales de Tierras. **Sobre las mismas no podrán constituirse hipotecas o gravámenes de cualquier naturaleza. Debe expedirse por escrito el certificado para constituir prenda agraria.** (resaltado nuestro)*

Con tales restricciones a la facultad de disposición, el derecho otorgado a través de la adjudicación, más que uno propiedad, es un derecho de usufructo. La propia ley así lo establece<sup>490</sup>:

*La incorporación al proceso productivo de los sujetos beneficiarios de esta Ley, garantizará:*

- 1. El derecho a ser adjudicatario de una parcela para la producción agrícola.*
- 2. El derecho a ser **usufructuarios** de una parcela para la producción agrícola, así como de los bienes destinados a la estructuración del fundo con fines productivos.*
- 3. ...(...)...*

La LDTDA decanta con precisión el alcance de la propiedad agraria como derecho de uso y derecho de goce de una parcela con fines agroproductivos, vale decir, un derecho para el usufructo de la parcela y no deja lugar a equívocos interpretativos, ya que cuando trata de la adjudicación de tierras define sus límites en la norma<sup>491</sup>:

---

<sup>489</sup> Artículo 11. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

<sup>490</sup> Artículo 15. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

<sup>491</sup> Artículo 66. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

*Se considera título de adjudicación de tierras, el documento emanado del Instituto Nacional de Tierras (INTI) mediante acto administrativo a través del cual se **transfiere la posesión legítima** de las tierras productivas ocupadas y trabajadas por el adjudicatario, que le **confiere el derecho a transferir por herencia el goce y disfrute** de las mismas. **Los derechos emanados del título de adjudicación no podrán ser enajenados.***  
(resaltado nuestro)

Igualmente, el texto normativo agrario subraya la prohibición de transar las parcelas adjudicadas, aunque dejando abierta la posibilidad de hacerlo con autorización de la administración, así:

***Sobre la parcela y la estructura productiva queda excluida cualquier negociación a terceros no autorizada** por el Instituto Nacional de Tierras (INTI), a través de acta de transferencia.*

*En el acta respectiva, el sujeto beneficiario de la transferencia deberá comprometerse a mantener la eficiencia productiva del fundo estructurado por un término no menor de tres años, al cabo de los cuales podrá ser beneficiario de título de adjudicación de tierras<sup>492</sup>.* (resaltado nuestro)

La norma agraria establece que los usufructuarios de los fundos estructurados que mantengan una producción eficiente por un tiempo no menor de tres años tienen derecho a ser beneficiados con un título de adjudicación, pero reitera la proscripción de enajenar las parcelas otorgadas:

*Los usufructuarios de un fundo estructurado, que hayan mantenido su eficiencia productiva por un término no menor de tres años consecutivos, tendrán derecho a recibir título de adjudicación de tierras, solo transferible por herencia a sus descendientes o en su defecto a sus*

---

<sup>492</sup> Artículo 65. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

*colaterales. Dichos fundos no podrán ser objeto de enajenación*<sup>493</sup>.  
(resaltado nuestro)

Pareciera que la entrega de un título de adjudicación exige la comprobación de producir continuamente durante tres años al menos, previo al otorgamiento y como condición para que este se de. La ley agraria describe como un acto administrativo del INTI la entrega de la posesión de las tierras ocupadas y trabajadas por el adjudicatario, de tal manera que si no las ha ocupado o trabajado previamente no tendrá el beneficiario derecho a la adjudicación. Anterior a la reforma de la LDTDA, se establecía que el INTI otorgaba un título de adjudicación a quien reunía los requisitos para tal beneficio. Al transcurrir tres años de producción continua, nacía el derecho a que la adjudicación se convirtiera en un título permanente, no enajenable pero heredable en los mismo términos a los sucesores legítimos<sup>494</sup>.

El legislador estableció, ciertamente, la prohibición expresa de cualquier tipo de enajenación sobre las parcelas adjudicadas, impidiendo también cualquier tipo de hipoteca o gravamen sobre estas, pero abre la posibilidad de un régimen especial de garantía a los efectos de obtener créditos agropecuarios al permitir solamente, con autorización previa de las Oficinas Regionales de Tierra (ORT) y certificado por escrito, la prenda sobre la cosecha. Cualquier acto que llegare a realizar el beneficiario se sanciona con la revocatoria de la adjudicación, la pérdida de los beneficios y la inhabilitación para solicitar estos beneficios por un tiempo determinado.

...(…)...

*La propiedad agraria y demás derechos o beneficios otorgados por el Instituto Nacional de Tierras (INTI) solo podrán ser transferidos, cedidos o heredados en los casos y condiciones establecidos expresamente en la presente Ley.*

*Quienes ejecuten actos o celebren negocios jurídicos mediante los cuales pretendan evadir o contrariar lo dispuesto en este artículo, perderán la*

---

<sup>493</sup> Artículo 64. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

<sup>494</sup> Así quedó establecido en el artículo 67 de la derogada Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, actualmente reformada parcialmente, una de cuyas reformas fue precisamente retirarle el carácter permanente a la adjudicación, como posibilidad cierta cuando se mantenía de forma continuada la producción por tres años consecutivos.

*propiedad agraria, derecho o beneficio que le fuere otorgado, quedando inhabilitados para realizar solicitudes de garantía de permanencia o adjudicación de tierras por un período de cinco años*<sup>495</sup>.

El derecho que se obtiene sobre la tierra agrícola dentro del marco normativo especial agrario es uno de tipo particular, limitado solo al uso y disfrute de la tierra con fines productivos; pero el atributo de disposición, definitorio del derecho de propiedad tal como ya fue señalado, queda desterrado del núcleo esencial de este derecho fundamental, el cual queda en manos del Estado. La realización de algún tipo de enajenación sobre la parcela otorgada, que implique algún tipo de acto o negocio jurídico, está definitivamente proscrita en la legislación agraria del país, salvo que se realicen por vía de las muy excepcionales formas que la propia ley de tierras permite, ya señaladas previamente. El legislador calificó a la propiedad agraria como una de tipo muy peculiar o *sui generis* que no encuadra en las categorías clásicas del Derecho Civil y en efecto, la propiedad agraria prevista en la vigente LDTDA es un derecho privado incompleto. El Estado es el verdadero propietario de las tierras que adjudica a los beneficiarios de la Ley, aunque el título conferido sea nominalmente llamado de propiedad agraria.

#### **d. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como fuero atrayente: función social de las tierras y tierras afectadas**

Si bien la vigente carta magna no mantuvo en su texto la referencia a la función social como justificación para imponer restricciones legales a la propiedad, si expone, tal como fue señalado, un conjunto de principios que conforman un marco normativo de rango constitucional que la vigente legislación de tierras toma para sí y desarrolla en su texto normativo. Las limitaciones a la propiedad agraria, por su propia naturaleza y finalidad, son concretas. Desde el punto de vista normativo, la propiedad agraria está sometida a obligaciones específicas que nacen en el texto constitucional y que se desarrollan en el derecho especial de tipo agrario que se expresa en la legislación agraria, también especial, que no es otra que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA). En la constitución se declara a la producción de alimentos como asunto de interés nacional y por tanto fundamental para el desarrollo de la Nación. También se declara al régimen latifundista como contrario al interés social. El constituyente intima al legislador y al planificador a dictar las medidas necesarias para eliminarlo

---

<sup>495</sup> Artículo 147. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (párrafos segundo y tercero).

y transformar las tierras agrícolas en unidades económicas productivas. Además, el constituyente declaró expresamente que los campesinos y productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra de la forma que especifique la ley respectiva. Tomando en cuenta estos tres principios fundamentales junto al resto de principios constitucionales agrarios que ya fueron enumerados con anterioridad, el legislador dicta una normativa de amplio alcance y afectación sobre las tierras con vocación agrícola del país. Es así como la LDTDA establece que su jurisdicción recae sobre todas las tierras que tengan vocación productiva, a saber:

*Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural sustentable, a los efectos de la presente Ley, **queda afectado el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación de uso agrícola**<sup>496</sup>... (subrayado nuestro)*

En el artículo citado se establece un patrón de producción para todas las tierras afectadas, tanto públicas como privadas, de acuerdo con una categorización o clasificación que las agrupa en: i) tierras del Instituto Nacional de Tierras (INTI), ii) tierras propiedad de la República, iii) tierras baldías, iv) baldías en jurisdicción de los estados y municipios y v) tierras privadas. En las cinco categorías se persigue una finalidad eminentemente productiva y de desarrollo rural, y a las tierras privadas especialmente se les indica que quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación según los planes de producción de rubros alimentarios que a tal efecto establezca el Ejecutivo Nacional<sup>497</sup>.

En el análisis teórico y referencial que al respecto se hizo con anterioridad sobre la función social, se señaló que esta es una obligación que tiene el propietario-productor o el poseedor-productor no solamente de desarrollar la actividad agrícola de forma eficiente (función económico-productiva), sino también de carácter sustentable, de respeto a los principios de protección ambiental (función ambiental) y de cumplir con deberes que conduzcan a relaciones justas de producción (función de justicia). La LDTDA no es amplia cuando se refiere a la función social, a diferencia de la derogada Ley de Reforma Agraria de 1960, que señalaba expresamente los elementos que de forma concurrente

---

<sup>496</sup> Artículo 2. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

<sup>497</sup> *Idem.*

deberían confluir para que las tierras agrícolas, tanto las privadas como las dotacionales, cumplieran la función social<sup>498</sup>.

La LDTDA, sin embargo, al igual que lo hizo el legislador en la LRA, creó y definió un nuevo tipo de propiedad, la propiedad agraria, a los fines de cumplir los objetivos del desarrollo productivo sustentable contemplados en la norma y vinculó a la propiedad privada ordinaria de las tierras, mediante la figura de la función social. De allí se comprende que el legislador obligue a los propietarios de tierras privadas al cumplimiento de la función social productiva, tal como quedó presentado en referencia al artículo 2, ord. 5 de la LDTDA respecto de las tierras de origen privado. Ciertamente, la función social en la vigente legislación no es un concepto que esté definido con precisión, pero siempre que se nombra en la ley, se hace vinculado al hecho productivo. El desarrollo óptimo de las tierras, como elemento ligado a la producción eficiente, que también es una de las finalidades de la norma agraria, presentando como referente a la figura del rendimiento idóneo<sup>499</sup>, es otro de los medios para el logro de la función social, tal como señaló el legislador al definir el latifundio:

*A los efectos de la presente Ley, se entiende por latifundio toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo responderá a la vocación de uso agrícola de la tierra y su capacidad de uso agroproductivos, de acuerdo a planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y la **función social**<sup>500</sup>.*

---

<sup>498</sup> Son los elementos de la función social del artículo 19 de la derogada LRA (1960) sobre los cuales se hizo referencia en capítulo anterior.

<sup>499</sup> El rendimiento idóneo es un parámetro que la LDTDA establece como referencia comparativa de óptima producción a los efectos del impuesto a pagar por no lograrse alcanzar en las tierras dio rendimiento, mediante una fórmula de cálculo que la propia ley establece. El impuesto a las tierras ociosas, que no alcancen un porcentaje mínimo del rendimiento idóneo o de uso no conforme, está previsto en la norma, pero nunca ha sido implantado por parte de la Administración. Las formas de cálculo del rendimiento idóneo y del impuesto están previstos en los artículos 97 al 113 de la LDTDA, aunque no forman parte de los objetivos de la investigación.

<sup>500</sup> Artículo 7. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

Por interpretación en contrario de la norma transcrita, un unidad productiva no se considerará como latifundio si concurren los siguientes elementos: i) su superficie es inferior al promedio de la región donde está ubicada; ii) su rendimiento es superior al 80 % del rendimiento idóneo; iii) lo producido y su rendimiento deberán corresponder con la vocación de uso de la tierra y su capacidad agroproductiva; iv) la producción debe ajustarse a los planes y políticas agroalimentarias que dicte el Ejecutivo Nacional, y por último, todo lo anterior debe llevarse adelante en un marco que apunte al beneficio común y al cumplimiento de la función social.

Desde la Exposición de Motivos de la LDTDA, la intención del legislador ha sido vincular la función social de las tierras con la productividad. En ella se lee:

*El contenido del derecho de propiedad, con sus atributos de uso, goce y disposición, se encuentra sujeto al efectivo cumplimiento de la función social específica que el ordenamiento jurídico le atribuya.*

*En el caso de las tierras con vocación agraria, su uso, goce y disposición están sujetas al efectivo cumplimiento de su función social, que viene a ser la **productividad agraria**. La productividad agraria viene a ser un concepto jurídico indeterminado que funge como patrón de medición entre la adecuación que exista entre la tierra objeto de propiedad y su función social<sup>501</sup>. (resaltado del original)*

La responsabilidad de la tutela administrativa y judicial de la función social de la tierra agrícola, así como de los demás principios agrarios, fue otorgada por el legislador a los organismos agrarios. Así se lee en la norma agraria:

*Para la ejecución de sus competencias, los organismos agrarios actuarán conforme a los principios constitucionales de la seguridad alimentaria,*

---

<sup>501</sup> Exposición de motivos. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Se cita como referencia, aunque en varias jurisprudencias, el Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que las exposiciones de motivo son textos separados y no vinculantes a las leyes que preceden o que les sirven de presentación. Algunos estudios señalan que deben ser utilizadas a título referencial y pueden constituirse en auxiliares interpretativos de la norma siempre que estén libres de alegaciones políticas e ideológicas. **Cfr.** Vázquez Urosa, Claudia. *Naturaleza jurídica de la exposición de motivos y su utilidad práctica en el derecho venezolano actual*. Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Caracas. 2016, pp. 190-209. Disponible en: [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ANUARIODAUVCV/2016/DAUCV\\_2016\\_190-209.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ANUARIODAUVCV/2016/DAUCV_2016_190-209.pdf)

*utilidad pública y **función social de la tierra**, el respeto a la propiedad privada, la **promoción y protección de la función social de la producción nacional**, la promoción de la independencia y soberanía agroalimentaria de la nación, el uso nacional de las tierras y los recursos naturales y la biodiversidad genética*<sup>502</sup>. (resaltado nuestro)

La función social consagra un tipo de propiedad rural especial, la propiedad agraria, pero vincula a la propiedad privada de las tierras también, justificando limitaciones, restricciones y obligaciones en virtud precisamente de su función social, con fines de la utilidad pública o el interés general de la producción agropecuaria, dada su complejidad. En el fondo existe un sustento doctrinario que viene del Derecho Agrario, el cual cuida la preminencia de los intereses superiores de la colectividad y en la tutela de los económicamente más débiles, reconociendo la iniciativa privada, pero sin que esta sea caprichosa o desemboque en perjuicios a la sociedad<sup>503</sup>:

*Ocurre que los problemas que plantea la producción agrícola, aun radicada dentro del radio de la iniciativa privada, se presentan siempre impregnada de un interés colectivo del que no puede desentenderse la economía nacional.*

*La importancia de la economía agrícola, la protección dispensada a los cultivadores, la necesidad de su organización para lograr una mayor productividad han contribuido al desarrollo adquirido por las disposiciones jurídicas que regulan el régimen de explotación agrario*<sup>504</sup>.

El cumplimiento de la función social de las tierras se origina por causa del interés general de producir alimentos en el marco de una distribución y acceso equitativo a tierras de cultivo y cría para contribuir con la seguridad alimentaria de la población. La legislación especial agraria en el país es de alcance general, proyectando su ámbito de afectación a todas las tierras que tengan vocación agroproductiva, sean públicas o privadas, de tal manera que el uso de tales tierras cae dentro de un marco jurídico ciertamente especial, distinto al del derecho común. La vigente Ley de Tierras y

---

<sup>502</sup> Artículo 22. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

<sup>503</sup> Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Fundamentos Jurídicos Esenciales en la Construcción del Derecho Agrario Venezolano*. Op. Cit., 33.

<sup>504</sup> *Idem*.

Desarrollo Agrario, como igualmente lo fue durante su período de vigencia la Ley de Reforma Agraria, actúa como un fuero atrayente sobre todas las tierras rurales con vocación para la producción agropecuaria. En este sentido, las tierras agrícolas cuya propiedad nace del derecho común o civil, también están obligadas al cumplimiento de la función social agroalimentaria, siendo esto así para todo tipo de tierras con vocación productiva. Es así, entonces, como con relación a las tierras agrícolas encontramos una variante al derecho de propiedad sobre estas, en las disposiciones legales específicas vinculadas con el derecho agrario y particularmente en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA) vigente.

#### **IV. MARCO METODOLÓGICO**

Para el logro de los objetivos de la investigación se estableció el siguiente marco metodológico.

##### **1. Tipo de Investigación**

La presente investigación es de tipo documental, la cual tiene como finalidad el estudio y análisis de fuentes bibliográficas y documentales con el objeto de alcanzar las metas propuestas en los objetivos de investigación y así dar respuestas al problema formulado, que en esencia es el estudio dogmático de la propiedad agraria y su eficacia como título de tenencia para los productores.

El estudio planteado tiene un carácter descriptivo en su fase inicial y posteriormente explicativo, como propuesta de investigación, que se ubica más allá de la minuciosa descripción histórica y jurídica preliminar, centrándose en determinar los orígenes y causas del problema bajo estudio (la propiedad agraria), siendo su objetivo analizar las relaciones causales y las condiciones en las que se producen, profundizando así en el conocimiento de la realidad. En este caso, el origen y las causas de la conformación de una concepción autonómica o al menos especial del derecho de propiedad agraria, distinto al derecho concebido en materia civil, así como las consecuencias que se derivan de esta concepción.

##### **2. Diseño de Investigación**

La presente investigación emplea un modelo de investigación bibliográfico. Este tipo de diseño permite la obtención de los datos e información requeridos a partir de la aplicación de las técnicas de investigación documental como son la búsqueda y el arqueo de las fuentes documentales, el análisis crítico de dichas fuentes y la selección de las fuentes mediante los criterios de selección convencionales (de pertinencia, de variedad de enfoque, del tipo y actualidad de las fuentes). Para el desarrollo de la investigación se revisaron tanto fuentes originales o primarias, como son los artículos científicos publicados en revistas jurídicas especializadas y otros trabajos originales como, los textos que contienen la doctrina sobre el tema.

También se hace una revisión de fuentes documentales secundarias como son las Constituciones, la nacional y las de otros países, las leyes, los reglamentos y tratados internacionales sobre el tema objeto de estudio, así como otros instrumentos normativos, en cuanto sean pertinentes

a la finalidad del estudio. La jurisprudencia del Máximo Tribunal de la República, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decisiones de Tribunales y organismos internacionales como la Comunidad Andina (CAN) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que versan sobre el tema de la propiedad predial y particularmente la propiedad agraria.

Se estableció también la entrevista a expertos, especialistas o doctrinarios cuya comprensión del tema es igualmente fuente de conocimiento jurídico científico, tanto como el derecho comparado.

### **3. Técnicas e instrumentos de recolección de la información**

La recolección de los datos requeridos por la investigación demandó la búsqueda previa de las fuentes documentales, su análisis y selección de acuerdo con los criterios convencionales de la investigación documental, tal como fue señalado. Asimismo, se organizó la información, a los efectos de realizar el análisis y determinar los orígenes y causas del problema bajo estudio (la propiedad agraria).

### **4. Método de análisis de la información**

El análisis de la información permitió obtener los resultados de la investigación, deduciendo las consecuencias lógicas que condujeron a la obtención de conclusiones coherentes con los objetivos de investigación. A saber, qué establece la doctrina jurídica, las leyes y los especialistas acerca de la propiedad agraria, cómo la conciben, cómo la justifican; y sobre estos postulados o premisas se derivaron o condujeron a conclusiones sobre el alcance y contenido de este instituto jurídico.

Finalmente, con los resultados obtenidos y analizados se preparó la redacción del trabajo escrito o informe monográfico, estableciendo el contenido de la investigación y las conclusiones alcanzadas, de acuerdo con la estructura escogida.

La presente investigación, contempla una primera sección, que corresponde a los aspectos introductorios donde se plantean los objetivos de la investigación, el problema de investigación y su justificación. La segunda sección, corresponde al marco teórico o referencial, en el que se hace una revisión histórica de la propiedad y de la propiedad de la tierra. Igualmente se hace una revisión a la teoría económica e institucional que explican la formación de los derechos de propiedad y en especial de la propiedad de la tierra. Posteriormente, se hace una exploración a la conformación de la propiedad territorial en Venezuela y de la propiedad agraria desde la llegada de Colón hasta el

presente. Se exploran aspectos conceptuales sobre la doctrina civilista y agrarista de la propiedad de la tierra, sobre la función social de la tierra. En la tercera sección, se presenta el régimen constitucional y legal de la propiedad agraria, haciendo énfasis en el régimen jurídico actual de la propiedad agraria en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En la cuarta sección, se establece el marco metodológico de la presente investigación. En las secciones finales, se estudia la efectividad de la propiedad agraria y se analiza la suficiencia y eficacia como instrumento de tenencia, desde el punto de vista productivo y jurídico. Para el cierre se hace una propuesta de cambio de la estructura de la propiedad agraria y se presentan algunas propuestas que se han planteado en el país desde el ámbito académico y jurídico sobre una nueva noción de propiedad agraria. Una reflexión final, las conclusiones y las referencias bibliográficas dan término a la disertación.

## **V. ANÁLISIS DE LA PROPIEDAD AGRARIA COMO INSTRUMENTO EFECTIVO DE LA TENENCIA DE TIERRAS.**

Ya se señaló que no fue sino en 1960, con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria (LRA), cuando se logra implantar el primer programa reformador de la estructura de la propiedad rural en el país, luego de varios intentos previos, el cual tuvo una vigencia de 40 años, hasta que fue sustituida por la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA), promulgada en 2001 y reformada parcialmente en 2005 y 2010. En ambas legislaciones, tanto en la derogada LRA como en la vigente LDTDA, se prevé la institución de la propiedad agraria, como un tipo de institución de carácter especial, que permite al beneficiario el usufructo de la parcela otorgada por vía administrativa, sin posibilidad que pueda disponer de ella para la venta o para la hipoteca o para cualquier otro tipo de negocio o acto jurídico que implique una enajenación, salvo por la vía de excepción que las propias normas establecieron, que era y sigue siendo esencialmente la autorización del ente otorgante, antes el Instituto Agrario Nacional (IAN) y en la actualidad, el Instituto Nacional de Tierras (INTI). El término de propiedad agraria realmente es una denominación de la vigente legislación, ya que la derogada ley de 1960 se refiere solo al término de propiedad cuando de una dotación de tierras se trataba. La doctrina ha utilizado el término de propiedad dotataria, para denominar a esta institución. El legislador fue más claro en la LDTDA, al denominar propiedad agraria al derecho otorgado por vía de una adjudicación también administrativa.

Ahora bien, es la propiedad agraria que se obtiene mediante el procedimiento de adjudicación de la ley de tierras vigente, un título amplio y suficiente a los efectos de cumplir los objetivos de productividad y por tanto la función social de la tierra. Algunas respuestas a este cuestionamiento se presentan a continuación.

### **1. La propiedad agraria como un derecho de usufructo limitado**

Luego de analizar la figura de la propiedad agraria en la LDTDA, se puede sintetizar su alcance y contenido, en los siguientes aspectos:

La propiedad agraria es un derecho que se otorga por vía administrativa, mediante procedimiento de adjudicación, el cual transfiere al beneficiario la posesión legítima de la tierra adjudicada.

Mediante la propiedad agraria el beneficiario adquiere el derecho a ser usufructuario de la parcela con fines productivos, pero también adquiere el derecho a ser dotado de los bienes destinados a la estructuración del fundo, de los germoplasmas necesarios para establecer plantaciones, de un seguro contra catástrofes naturales y de las condiciones mínimas para el desarrollo integral de la persona y del goce de sus derechos fundamentales.

La propiedad agraria es heredable a los sucesores directos o a sus colaterales, si fuera el caso, en los mismos términos del derecho adjudicado al causante.

El ente transferente en representación de la Administración, es el Instituto Nacional de Tierras, quien es el ente que tiene la competencia la administración, redistribución de tierras y la regularización de la posesión, de acuerdo con la LDTDA y demás normas aplicables

El beneficiario está obligado al cumplimiento de la función social que implica: i) producción eficiente y continua; ii) producción sustentable; iii) producción conforme con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional; iv) gestión directa del fundo; v) gestión socialmente responsable: contrataciones laborales con apego a las normas de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT); v) cumplimiento de obligaciones técnico-jurídicas, por ejemplo, inscripción ante las oficinas de registro de tierras del INTI.

El título de adjudicación que confiere la propiedad agraria puede ser revocado por el INTI, cuando el adjudicatario no haya cumplido con el compromiso de trabajo de la tierra.

La propiedad agraria es un título que no se puede enajenar. Cualquier negociación a terceros sobre la parcela y la estructura productiva debe ser autorizada por el INTI mediante acta de transferencia.

Las unidades de producción constituidas y trabajadas de acuerdo con los términos de la LDTDA son indivisibles e inembargables.

Ahora bien, a pesar de lo que indica la ley de tierras, la propiedad agraria, definitivamente no es un derecho de propiedad. No es un título que garantice al beneficiario el derecho de usar, gozar y disponer de su parcela, sino un derecho de usufructo limitado a la realización exclusiva de actividades agroproductivas en cumplimiento de la función social inherente a este tipo de propiedades. Este derecho especial de propiedad agraria no solo no contempla la posibilidad de enajenación, sino que el usufructo que resulta está a su vez bastante limitado al estar prohibido *ex lege* realizar sobre la

parcela algún tipo de negociación jurídica o de transacción mercantil. Algunos autores lo consideran un usufructo precario o disminuido, porque el usufructo que resulta de la adjudicación de tierras menoscaba, además, los derechos de propiedad sobre las bienhechurías porque estas no se pueden hipotecar a diferencia del usufructo tradicional, que permite la hipoteca del usufructo de los bienes inmuebles y sus accesorios (artículo 1881, Código Civil).

Adicionalmente, la propiedad agraria aunque se justifique como una institución de carácter especial, cuya finalidad es hacer justicia para sectores vulnerables, termina siendo un instrumento más bien discriminatorio respecto a quien es propietario de la tierra por vía del ordenamiento civil, que han adquirido su derecho principalmente por la compra-venta o por herencia, ya que estos son propietarios de pleno derecho y aunque están vinculados al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación, por razón del fuero atrayente que privilegia a la LDTDA, pueden disponer de su tierra en el momento y forma que estimen mejor a sus intereses de propietario. El beneficiario de la propiedad agraria estará supeditado en última instancia al verdadero propietario que es el INTI.

## **2. Ley de tierras, tenencia y propiedad: algunas evidencias**

El informe PROVEA (2011), a una década de la promulgación del DLDTDA, analiza la situación de la producción agrícola y del derecho a la tierra en el país, señalando a manera de síntesis, lo siguiente<sup>505</sup>:

- Las políticas del gobierno no han logrado revertir la dependencia externa en materia de alimentos.
- A pesar de la legitimidad que tiene la política de eliminación del latifundio, se cuestiona la legalidad de las actuaciones del INTI, en relación con los procedimientos de rescate, expropiaciones agrarias y regularizaciones de tierras, por la vulneración del debido proceso y el no pago oportuno en el caso de las expropiaciones.
- Durante el año 2010, se otorgaron 16.646 cartas agrarias en 35.637 ha, 8.487 declaratorias de permanencia en 227.303 ha y 7.859 títulos de adjudicación para 265. 252 ha. De los tres

---

<sup>505</sup> PROVEA. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual Octubre 2010-Septiembre 2011. Derecho a la Tierra*. Caracas, 2011. pp. 199-224. <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/11Tierras2.pdf>

instrumentos entregados en el período, las adjudicaciones representaron el 24 % y el 76 % de los otorgamientos correspondió a certificados de permanencia.

- Se indemnizaron 8 predios de los 45 previstos.
- En relación con la tenencia de la tierra y según el VII Censo Agrícola Nacional, la tierra sigue estando concentrada, ya que 1% de las unidades de producción de más de mil hectáreas concentran 40% de la superficie agrícola, mientras que el 70% de las unidades de menos de 20 hectáreas, representan 5% de la superficie agrícola.
- En comparación con el anterior censo de 1997, para 2007 el número de productores y explotaciones disminuyó en 18%, unos 89.374 productores menos.
- Se mantiene la violencia en el campo considerando que 5 dirigentes campesinos fueron asesinados mientras defendían el rescate y la regularización de tierras.
- Las estadísticas oficiales presentan inconsistencia dentro de un mismo período y entre períodos registrados.

En efecto, muchos estudios corroboran el déficit estructural histórico de la producción agrícola nacional y la dependencia externa del abastecimiento, agravado por la ocupación de grandes extensiones de tierras consideradas latifundio, sin una efectiva contrapartida productiva. Aproximadamente el 70 % del consumo de alimentos del país proviene de importaciones<sup>506</sup>. Esta cifra es reconocida en la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (2008) dentro de la cual se indica que para ese año (2008) los bajos niveles de producción agrícola y de procesamiento del sector industrial privado dificultaron la oferta permanente de alimentos sin que haya podido satisfacer el consumo interno de la población en rubros como grasas, proteína animal (carne y leche), granos y leguminosas. Continúa señalando el documento oficial que la mayor parte de los alimentos que se consumen es importado.

La política de erradicación del latifundio parece tener importancia significativa, como es de esperarse, en las áreas de cría extensiva, principalmente los llanos, aunque con escaso impacto económico y elevado valor simbólico<sup>507</sup>. Los datos del VII Censo Agrícola (1997-2007), son hartos

---

<sup>506</sup> Cfr. Obuchi M., Richard K. (coord.); Abadi, Anabella y Lira S., Bárbara S. *Gestión en Rojo: evaluación de desempeño de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista*. Serie Políticas Públicas, Ediciones IESA. Caracas. 2011.

<sup>507</sup> PROVEA. Op. Cit. pp. 220-224

elocuentes al respecto, revelando que persiste la concentración de la tierra ya que 40 % de la superficie agrícola corresponde a solo 1 % de las unidades productivas en áreas mayores a las 1000 hectáreas por unidad. Por otra parte, se cuestiona la forma mediante la cual el INTI ha llevado adelante los procedimientos de expropiación y rescate previstos en la ley, señalando que las autoridades se han apoderado de las tierras agrícolas mediante el uso de la fuerza pública, declarando en sede administrativa la propiedad de fundos a favor del INTI, desconociendo documentos públicos de registro sobre predios<sup>508</sup>. El rescate de tierras adelantado por el ente agrario ha sido cuestionado, igualmente, por no cumplir con dos supuestos de procedencia fundamentales, a saber: que las tierras objeto del rescate deben ser propiedad del INTI o estar bajo su disposición y además deben estar ocupadas ilegalmente<sup>509</sup>. Al respecto, llama la atención el cambio a favor del INTI y en detrimento del derecho de los productores, ocurrido con la reforma parcial de la ley en 2010, al invertir la carga de la prueba y arrojar sobre el productor la obligación de aclarar la propiedad mediante la demostración de una cadena titulativa perfecta desde el momento en que el Estado se desprende del derecho hasta que pasa a manos privadas (ver artículo 82 de la LDTDA). Con esta disposición legal se elimina la máxima jurídica que establece que la carga de la prueba corresponde a quién alega a su favor la eficacia jurídica de un determinado hecho, vale decir, con la reforma de 2010 queda proscrita en la ley de tierras la presunción que operaba tanto a favor del propietario como del ocupante consuetudinario de tierras agrícolas que alegaba ser propietario. Lagrange ha argumentado que este cambio posterior en la ley agraria reniega la historia jurídica Republicana, se basa en una falsa y tendenciosa interpretación que hace el INTI de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (1936) mediante la cual el instituto agrario pretende desconocer cadenas titulativas que no tenga un origen anterior al 10 de abril de 1848 y desconoce la posibilidad de adquirir la propiedad por usucapión o prescripción adquisitiva<sup>510</sup>.

Otro elemento que llama la atención es la baja capacidad de regularización de la tenencia en relación con las tierras afectadas por el INTI. Esto se evidencia a partir de los títulos de adjudicación otorgados con respecto al total de instrumentos agrarios concedidos. En este sentido, un informe de

---

<sup>508</sup> Canova, G., Antonio; Herrera O., Luis A y Anzola S., Karina. *¿Expropiaciones o vías de hecho? (la degradación del derecho de propiedad en la Venezuela actual)*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2009, pp. 167-179.

<sup>509</sup> Azpúrua, Carmen Josefina. *La Marqueseña mito y realidad*. Los Libros de El Nacional. Caracas. 2007, pp. 76-80.

<sup>510</sup> Lagrange, Enrique. *Op. Cit.*, pp. 222-231.

PROVEA de 2010, destaca que entre los años 2003 al 2009, fueron afectadas un total de 5.363.788, 52 ha y entregadas 90.704 cartas agrarias (69,4%), 33.379 declaratorias de permanencia (25, 6%) y 6.550 títulos de adjudicación (5,01%), que beneficiaron a 89.850 campesinos<sup>511</sup>. En el informe de 2011 que citamos al inicio, la entrega de adjudicaciones aumentó a 24%, aún muy por debajo de las titulaciones de permanencia. Si consideramos que el único instrumento que regulariza la estructura de la propiedad es el título de adjudicación, se puede concluir que la estructura de la tenencia sigue siendo precaria, porque ni las cartas agrarias ni las declaratorias de permanencia otorgan o transfieren la propiedad agraria en los términos que lo hace el procedimiento de adjudicación.

A juzgar por la evidencia presentada, en 11 años desde que entró en vigencia la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, los resultados no se corresponden con el objeto para el cual fue creada. La evidencia es contraria a una efectiva eliminación del latifundio, persiste la concentración de tierras, disminuyen los fundos y los productores y en consecuencia, se produce una mayor dependencia alimentaria, asunto que ha sido un problema de la economía agrícola del país aún por resolver. Por otro lado, las sucesivas reformas de la ley (2005, 2010) parecieran sumar ventajas indebidas al INTI para la consumación de sus procedimientos en detrimento de los derechos del productor. No es difícil inferir que estos resultados hayan producido una migración de trabajadores del campo a las ciudades, en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida. Resulta curioso encontrar que la adjudicación de tierras se lleva adelante en porcentajes significativamente menores a la entrega de cartas agrarias que no es un procedimiento legalmente fundamentado, lo cual acarrea un efecto adverso sobre la regularización y sobre la distribución de las tierras, constituyéndose más bien en un atajo para la incorporación de productores que reproduce la precariedad de la tenencia.

En el informe de 2019, se destaca que persisten los conflictos por la ocupación de tierras y la falta de eficiencia en la entrega de instrumentos se redujo en 92,7 % respecto al año 2015 y 14.670, 44 % respecto al 2012. Parte de los problemas que la ONG sobre derecho humanos registra es la dificultad para encontrar información confiable, puesto que no se publican anuarios estadísticos ni las correspondientes Memorias y Cuenta están disponibles por la negativa del Ejecutivo y sus

---

<sup>511</sup> PROVEA. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual Octubre 2009-Septiembre 2010. Derecho a la Tierra*. Caracas. 2010, pp. 205-230. Disponible en: [http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/2010\\_Tierras.pdf](http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/2010_Tierras.pdf)

ministros a consignarlas ante la Asamblea Nacional, sino ante el Tribunal Supremo de Justicia, donde es más complicado la obtención de las copias de estos documentos.

### **3. Restricciones a las limitaciones de la propiedad agraria. La teoría del contenido esencial del derecho de propiedad**

Hasta donde convienen las limitaciones a la propiedad agraria. Son estas limitaciones un obstáculo al desarrollo rural y a la productividad de las tierras o ciertamente esta institución histórica de la legislación y del derecho agrario sirven al desiderátum de justicia en el campo. Cuál debe ser el límite de los Poderes Públicos a la hora de condicionar el derecho de propiedad agraria. A estas preguntas se puede responder confrontando la tesis del contenido esencial del derecho de propiedad, traída a colación, entre otros autores, por García Soto para señalar que las potestades de limitación que pueden ejercer el legislador y la Administración solamente pueden recaer sobre el contenido del derecho y no sobre su contenido esencial. Es la garantía del contenido esencial del derecho fundamental, su contenido mínimo, continúa señalando el autor, la que se constituye como el término a la limitación que pueden realizar el legislador y la Administración sobre algún derecho en particular, según el principio de legalidad<sup>512</sup>.

La fórmula del contenido esencial de los derechos ha sido acogida por países de la Europa continental. Alemania se tiene como el primero en incorporarla a su texto constitucional. Así reza, la Ley Fundamental germana cuando trata sobre las restricciones de los derechos fundamentales:

*1. Cuando de acuerdo con la presente Ley Fundamental un derecho fundamental pueda ser restringido por ley o en virtud de una ley, esta debe tener carácter general y no estar limitada al caso individual. Además, la ley debe mencionar el derecho fundamental indicando el artículo correspondiente.*

*2. En ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial*<sup>513</sup>. (resaltado nuestro)

---

<sup>512</sup> García Soto, Carlos. *La garantía del contenido esencial del derecho de propiedad en los ordenamientos jurídicos de España y Venezuela*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense. Madrid. 2015. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/28130/1/T35656.pdf>.

<sup>513</sup> Deutscher Bundestag. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Op. Cit., Artículo 19.1 y 19.2.

Igualmente, la Constitución española establece:

*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, **que en todo caso deberá respetar su contenido esencial**, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)<sup>514</sup> ... (resaltado nuestro)*

Por su parte la carta magna de la República de Portugal, de un tenor similar a su homóloga hispana asienta, en el Capítulo que trata de los Derechos y Deberes fundamentales, lo siguiente:

*...Las leyes restrictivas de los derechos, libertades y garantías, tendrán carácter general y abstracto, y no podrán tener efecto **retroactivo ni restringir la extensión y el alcance del contenido esencial** de los preceptos constitucionales<sup>515</sup>. (resaltado nuestro)*

En el país, la vigente Constitución no contiene un artículo similar que refiera en los términos de las cartas magnas europeas citadas, restricciones a las leyes tomando en cuenta el contenido esencial de los derechos fundamentales, entre ellos del derecho de propiedad. El tratamiento ha sido jurisprudencial, incluso antes de la entrada en vigencia de la carta magna del 99. Así tenemos que la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte suprema de Justicia dictó la sentencia CSJ/SPA del 19/06/1997 (Caso Tiuna Tours, C.A.) en la que se señaló que si bien el constituyente dispuso la forma mediante la cual se pueden limitar los derechos fundamentales, no estableció la extensión de esta limitación, por lo que la Corte suprema de Justicia, bien en Sala Plena o en la Político-Administrativa le ha tocado precisar el contenido esencial de los referidos derechos<sup>516</sup>. Ghazzaoui por su parte apunta que el derecho de propiedad puede ser objeto de regulación por disposición de la ley, pero su contenido esencial es indisponible frente al legislador<sup>517</sup>. Respecto a la función social, advierte el

---

<sup>514</sup> López Guerra, Luis (ed.). *Constitución española*. Op. Cit., artículo 53.1. El Capítulo segundo al que se refiere el artículo citado corresponde a Derechos y Libertades, dentro de las cuales está considerado el derecho a la propiedad privada.

<sup>515</sup> Congreso de los Diputados de España. *Constitución de Portugal, 1976, con enmiendas hasta 2005*. Artículo 18.3. [constitueproject.org](https://constitueproject.org). Madrid. 2005, p. 15. Disponible en: [https://constitueproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf?lang=es](https://constitueproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es)

<sup>516</sup> García Soto, Carlos. Op. Cit., p. 225.

<sup>517</sup> Ghazzaoui, Ramsis. Consideraciones en torno a la garantía constitucional de la expropiación y el derecho de propiedad. *Revista de Derecho Administrativo*. Núm. 14. 363-381. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2014, p. 365.

autor, esta no puede constituirse en una figura que suprima el derecho de propiedad, sino en una obligación que delimita su contenido. En sus palabras:

*La función social ha de ser delimitada por Ley, de modo que tanto los límites como los deberes impuestos al titular de un derecho no representan una derogación del mismo, sino una delimitación ex lege de su contenido. Ahora bien, esa delimitación no puede quedar al absoluto arbitrio del legislador, que se verá compelido a respetar su contenido esencial. La delimitación del derecho de propiedad por el legislador no confiere, en principio, al titular, derecho alguno para exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de ese derecho, salvo que se invada el contenido esencial, en cuyo caso se podrá exigir indemnización correspondiente*<sup>518</sup>.

La doctrina agrarista nacional ha sido constante en razonar una propiedad agraria de carácter especial, limitada a las facultades de uso y disfrute, con fines agroalimentarios, tal como fue ampliamente señalado en el desarrollo del trabajo. Ahora bien, ¿puede proscribirse el atributo de disposición como en la propiedad agraria sin afectar el contenido esencial del derecho de propiedad sobre la tierra agrícola? El legislador agrario nacional lo ha sido, dada la forma como históricamente se ha configurado a la propiedad agraria en el ordenamiento jurídico positivo que se enmarca en los procesos de reforma y desarrollo agrario, vale decir, en las normas de la derogada LRA y en la vigente LDTDA.

Ciertamente, el legislador agrario puede argumentar que la propia carta magna lo facultó para dictar una ley que garantizara el derecho a la propiedad de la tierra de los campesinos y productores agropecuarios, siendo el resultado fue la actual LDTDA y en el tema que nos interesa, la institución de la propiedad agraria “en los casos y formas” que el legislador consideró, dada la disposición constitucional que así lo plantea en su texto<sup>519</sup>. Cómo entender el alcance del texto constitucional en

---

<sup>518</sup> *Ibidem*, p. 366.

<sup>519</sup> Conviene recordar que el artículo 307 de la CRBV establece en una de sus partes que *los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva*. En negritas se resalta lo que a los efectos es el planteamiento del análisis en este punto.

su artículo 307 cuando señala claramente que los campesinos y productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra, de una forma distinta a la garantía del derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes, que establece como garantía del derecho de propiedad, también palmariamente, el artículo 115 constitucional. Al respecto, Gallardo y Saldarriaga, señalan:

*De esta consagración constitucional se desprende, en primer lugar, que a los fines de garantizar una amplia protección a este derecho, se ha querido proteger en el propio texto constitucional los atributos que constituyen el mismo, es decir, el uso, goce, disfrute y disposición de los bienes, atributos éstos que resultan inherentes al contenido esencial de este derecho. Igualmente se ha establecido que este derecho no es absoluto, sino que puede ser limitado, por causas de “utilidad pública” e “interés social”, siempre y cuando no se afecte la existencia del mismo -es decir, su contenido esencial, el cual solo podrá ser limitado mediante el procedimiento expropiatorio<sup>520</sup>.*

Si el contenido esencial del derecho de propiedad está compuesto por la tríada de facultades de uso, goce y disposición a favor del propietario, con limitaciones al ejercicio de este derecho solo por casusa de utilidad pública o interés general, el legislador, entonces, sobrepasó su potestad limitativa, irrespetando el contenido esencial del derecho de propiedad que la propia carta magna describe y garantiza. Tampoco le estaría dado a la Administración agraria representada principalmente por INTI o por cualquier otro ente administrativo con la competencia en esta materia, restringir el derecho de propiedad de la tierra, más allá de su contenido esencial, porque al hacerlo, lo eliminaría, desconociéndose la garantía constitucional de este derecho.

El máximo Tribunal de la República, en sentencia de la Sala Plena (CSJ, 13/04/99, caso Eliseo Sarmiento) cuyo criterio fue ratificado por la Sala Constitucional (TSJ, 09/08/2000), caso Biotech Laboratorios, C.A.), ha señalado que el contenido esencial del derecho de propiedad debe resistir cualquier afectación, porque lo contrario se elimina el derecho mismo:

---

<sup>520</sup> Gallardo Vaudo, Catherina y Saldarriaga López, Néstor. *La desnaturalización del derecho de propiedad privada en la jurisprudencia agraria*. **En:** Louza Scognamiglio, Laura (Coord.). *La propiedad privada en Venezuela. Situación y perspectivas*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas. 2016, pp. 90-91.

*...la limitación que a tal derecho se imponga no puede suponer una afectación tal que implique una absorción de sus facultades al punto de eliminarlo. Siendo ello así, no se estaría garantizando en modo alguno dicho derecho, sino que se estaría atentando directamente contra su existencia. Es decir, el derecho de propiedad puede ser limitado en la mayoría de sus atributos, pero ello no puede pasar del límite en virtud del cual se considere inexistente. Existe un núcleo central de dicho derecho que no es susceptible de ser afectado por el legislador<sup>521</sup>...*

En materia agraria, el máximo Tribunal también se ha pronunciado. Así lo dispuso la Sala Constitucional en sentencia N° 2.885 del 20/11/2002 (Caso Fedenaga), en la que determinó, a propósito de la solicitud de nulidad del artículo del DLDTDA que establecía que los ocupantes ilegales de las tierras públicas no podrán reclamar indemnización por las bienhechurías o los frutos que se encuentren en las tierras ocupadas ilícitamente:

*La función social de la propiedad no es incompatible con el reconocimiento de los derechos que al superficiario puedan corresponder por bienhechurías (Sic) o frutos, pues el desideratúm (Sic) del Decreto Legislativo es “(...) profundizar y dar operatividad concreta a los valores constitucionales de desarrollo social a través del decreto orgánico” (cf. Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario).*

*...(...)...*

*El derecho a la propiedad es un derecho esencialmente limitable, dado su utilidad social, pero dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del derecho, por su rango constitucional, una absorción de las facultades del propietario al extremo que llegue a eliminarlo, pues de ese modo no se estaría garantizando esa protección que la Constitución le otorga. De tal manera que, siendo que con la norma en referencia se*

---

<sup>521</sup> Referida también por Gallardo Vaudo, Catherina y Saldarriaga López, Néstor. Op. Cit., pp. 90-9.

*desconoce de manera absoluta el derecho a la propiedad sobre las bienhechurías (Sic) realizadas por los ocupantes de las tierras del Instituto Nacional de Tierras, esta Sala declara la nulidad del artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se decide.*

La principal justificación para proscribir el atributo de disposición anulando así cualquier acto de enajenación de la parcela, ha sido la de prevenir regresiones en los programas reformistas como puede ser la reconstitución del latifundio. De allí el argumento de prohibir la hipoteca en las tierras dotadas o adjudicadas. El legislador agrario ha seguido este lineamiento, asentado en la doctrina agrarista nacional, y así lo estableció en la derogada LRA y en la vigente LDTDA. Igualmente, se alega la gravedad de los efectos sobre el bienestar de la población rural, entre ellos la pobreza, causado por el sistema latifundista de la estructura tradicional de la propiedad; por lo que siempre ha resultado un justo parecer, desde el punto de vista agrario y políticamente necesario, el convencimiento para llevar adelante reformas agrarias redistributivas de la propiedad rural junto a programas integrales de desarrollo rural. Lo que se considera en un momento histórico como un instrumento jurídico capaz de hacer justicia, puede que después de todo contribuya más bien con lo contrario. En todo caso la derogatoria de la facultad de disposición en la propiedad agraria, es una afectación del contenido esencial de esta institución y desfigura el derecho hasta desvanecerlo. Cabría preguntar, si el peligro es la hipoteca, por qué derogar la facultad de disposición, que no solamente le permite al propietario gravar su parcela, sino realizar un sinnúmero de negocios jurídicos necesarios para las actividades agrícolas.

La actual propiedad agraria es una institución que por su importancia debe observarse en su funcionamiento práctico y contrastarse en su efectividad a la realidad del medio rural y de la economía de las actividades agrícolas. Los legisladores, los agraristas, los extensionistas, los científicos sociales deben evaluar y supervisar permanentemente los programas de cambio estructural que se llevan adelante desde el Estado, actualizando y corrigiendo a partir de las fallas encontradas, no solo en su implantación, sino en los fundamentos que le dan sustento. Dado los problemas encontrados en la práctica que ya fueron señalados y también en la concepción jurídico-doctrinaria de la propiedad agraria, se abre la posibilidad de hacer una innovación legislativa y cambiar el paradigma de la

propiedad agraria, tal como está actualmente concebida, mediante una reforma a la vigente ley de tierras.

#### **4. Suficiencia y eficacia del título de propiedad agraria**

A lo largo del estudio se presentó la evolución de una figura jurídica esencial para la empresa agraria y para el productor del campo como lo es la propiedad de la tierra y en especial, de la propiedad agraria. Haciendo salvedad de la propiedad de la tierra, como derecho privado, como institución esencialmente civilista y del derecho común, la propiedad agraria, como derecho a la tierra, es una institución que, con fundamento en el derecho agrario, es una institución especial que se presenta como solución al problema de la cuestión agraria en lo que atañe a la tenencia precaria o a la falta de titularidad de las tierras de quienes laboran o aspiran al trabajo productivo en el campo. La propiedad agraria tiene su origen en un procedimiento administrativo, la adjudicación, previsto en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por lo que los vínculos con el Derecho Administrativo son evidentes, ya que el procedimiento de adjudicación es un acto administrativo del INTI, que la propia define como tal, mediante el cual se transfiere a los beneficiarios la posesión legítima de las tierras y el derecho a usarlas y trabajarlas con fines productivos<sup>522</sup>. El acto de adjudicación agota la vía administrativa por lo que el administrado que tenga un interés legítimo en objetarlo deberá elevarlo ante un juzgado contencioso-administrativo de la jurisdicción especial agraria<sup>523</sup>. La propiedad agraria, ciertamente, en el marco de una reforma estructural con base a la legislación especial agraria ha sido la solución que se ha dado históricamente para resolver el funesto régimen latifundista.

Ahora bien, la propiedad agraria se define en la doctrina del Derecho Agrario como una institución que a la par de ser un derecho, también se constituye como una obligación y esta fórmula particular, propiedad-derecho, propiedad-deber, ha sido tomada por la legislación agraria del país, desde 1960 a la fecha, tal como fue señalado. Como una institución de carácter especial, la propiedad agraria es el centro del cual emanan a favor del titular un conjunto de facultades, que según el ordenamiento agrario positivo vigente implican el derecho de usar y disfrutar la tierra con fines productivos, pero que también involucran un conjunto de obligaciones económicas, técnicas y sociales que se deben cumplir cuando se utiliza la tierra en las actividades agrarias propias y que

---

<sup>522</sup> Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Op. Cit., artículo 66.

<sup>523</sup> Ibidem, artículo 63 y respecto de los procedimientos contenciosos administrativos agrarios esp. Arts. 156-185

tienen fundamento en la función social de la propiedad rural. Son deberes que llenan de contenido al derecho de propiedad de la tierra. Por lo tanto, el propietario agrario tiene el derecho, pero también el deber, de usar la tierra de forma eficiente, permanente, continua, directa y racionalmente, disfrutar de los frutos de su trabajo productivo, pero está impedido de realizar actos de disposición sobre su parcela que pudieran también ayudarlo en el cumplimiento de sus deberes sobre la parcela, como sería el caso de un crédito hipotecario para trabajar la parcela. Así está establecido en la legislación especial agraria en nuestro país y la doctrina agraria justifica las obligaciones o restricciones sobre la propiedad agraria porque esta institución está vinculada más al interés social que al provecho individual del propietario, tal como fuera señalado.

A la par se señaló, que la limitante sobre la facultad de disponer, aunque la ley no explica las razones, está justificada doctrinariamente como una disposición que se impone como una forma de prevenir la reconcentración de la propiedad y la reconstitución del latifundio, en caso de que los beneficiarios decidieran hipotecar las parcelas para obtener créditos con garantía de la parcela y no poder cumplir con las obligaciones derivadas del préstamo hipotecario. La ejecución de la garantía derivaría en la pérdida para el beneficiario de la parcela y en un impedimento en cumplir con los objetivos del programa reformista y de la ley agraria misma. El mismo efecto se obtendría si los beneficiarios decidieran vender sus parcelas, al ejercer el supuesto de libre disposición, para considerar, por ejemplo, mejores opciones de inversión del capital. En defensa de tal prohibición se alega que se puede obtener similar financiamiento con un crédito prendario o industrial, tal como previó la derogada LRA (artículo 114) o solo de prenda sobre la cosecha, como prevé la vigente LDTDA (artículo 11). En todo caso, la libertad de analizar las ventajas o desventajas de créditos distintos al prendario es una posibilidad negada para los productores, ya que la enajenación está desterrada del haz de facultades que tienen.

En atención a las consideraciones anteriores fue planteado al inicio del estudio como pregunta central de la investigación, hasta qué punto las cargas, obligaciones y restricciones impuestas a la propiedad agraria pueden constituirse más bien en la principal limitación para el cumplimiento de esos mismos deberes. En la investigación se reflexiona si la propiedad agraria, en los términos definidos en la vigente ley de tierras, como un derecho de usufructo, como un derecho real imperfecto y no pleno, se constituye en una traba al desarrollo productivo óptimo de las tierras, una traba a la

productividad, a la eficiencia y en consecuencia un obstáculo al bienestar del productor beneficiado con una parcela.

La propiedad agraria considerada en estos términos ha sido cuestionada incluso fuera del ámbito legal o jurídico agrario por autores que investigan el desarrollo rural como Delahaye, quien ha manifestado que la reforma agraria en Venezuela ha sido determinante en la consolidación de la propiedad agraria en manos del Estado, y no del campesino productor, creándose más bien un mercado informal de bienhechurías, dada la prohibición expresa de disponer sobre la tierra, tanto en la derogada Ley de Reforma Agraria de 1960 como en la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001, 2005, 2010). El mercado informal de bienhechurías sobre tierras en “propiedad agraria”, tierras del Estado en realidad, se convirtió en un factor de redistribución más efectivo que los programas de dotación de tierras por parte del Instituto Agrario Nacional (antiguo IAN, hoy Instituto Nacional de Tierras INTI), según la evidencia presentada por este autor. Un resultado no previsto y seguramente no deseado por el legislador agrario<sup>524</sup>. Distintos autores han señalado, igualmente, que la interpretación restrictiva que en sede administrativa ha hecho el Instituto Nacional de Tierras (INTI) del derecho de propiedad agraria mediante los procedimientos de intervención previstos en la ley de tierras vigente, ha degradado el derecho privado a las tierras, convirtiéndolo en un derecho público, en manos del Estado, lo cual es además de arbitrario, contrario al precepto constitucional que garantiza la propiedad de la tierra a los campesinos y demás productores<sup>525</sup>.

Hasta qué punto la imposibilidad de disponer no es una ventaja sino más bien un obstáculo al mejor uso de la tierra, en perjuicio del beneficiario y de la finalidad perseguida por la ley agraria. Al no poder hipotecar ni cargar otro tipo de gravamen distinto a la prenda sobre la cosecha sobre la tierra, el productor no tiene acceso a otras fuentes de financiamiento o en todo caso no lo tendría a una de las principales fuentes de crédito agrícola como son los préstamos con garantía de la tierra. Cuál sería entonces el incentivo para invertir, aumentar la escala productiva y sostener en el tiempo una unidad

---

524 Delahaye, Olivier. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Op. Cit., p. 177-186. Este autor ha señalado como efectos adversos del no reconocimiento del atributo de disposición de la propiedad la medianización de las explotaciones, el mercado informal de tierras y la falta de incentivos a para producir en tierras que definitivamente no son propias. Ver también Delahaye, Olivier. *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela, desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*. Op. Cit., pp. 179-181

525 El artículo 307 constitucional establece que los campesinos y demás productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra. Ver también Canova, Herrera y Anzola. *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho de propiedad en la Venezuela actual)*. Op. Cit., pp.167-178.

sustentable. Cómo se puede conformar un mercado de tierras, dinámico, transparente como fue previsto en la ley habilitante de 2001, si no hay libre disposición sobre la parcela adjudicada y tampoco se permite la libre contratación, ni el arrendamiento, ni la medianería, ni la aparcería, usufructo, ni tampoco la constitución de sociedades mercantiles, como ningún tipo o acto jurídico, tal como dispone la LDTDA<sup>526</sup>. La prohibición de enajenar es una limitación de amplio alcance que además se acompaña con severas limitaciones o prohibiciones al ejercicio de la actividad agrícola como actividad económica de carácter empresarial.

Cabe reformular la pregunta, entonces, e inquirir si la propiedad agraria es una forma suficiente y eficaz de propiedad sobre la tierra agrícola para lograr los objetivos que sobre ella se esperan por razón de su función social. La limitación de facultades por razón del derecho otorgado no se compadece tal vez con el abanico de obligaciones o expresado, en otros términos, son demasiado amplias las obligaciones que se deben cumplir en la parcela para lo limitado del derecho otorgado como contraprestación.

En el estudio se considera que, tanto desde el punto de vista jurídico, como desde el punto de vista económico, la propiedad agraria de la LDTDA no es un título ni suficiente ni eficaz como instrumento de tenencia de la tierra, ya que contraría el principio constitucional que reconoce a los productores agropecuarios el derecho a la propiedad de sus tierras. Desde el punto de vista económico, la propiedad agraria es un título ineficaz por insuficiente para el cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. La producción de alimentos y materias agrícolas, son actividad que, en la actualidad, además de cumplir criterios de sustentabilidad ambiental, deben incorporar tecnologías de punta para poder competir, generar un excedente económico y bienestar a al productor y su familia.

La mayoría de los análisis críticos de las reformas agrarias latinoamericanas y en particular en Venezuela, se han centrado en la falta del acompañamiento necesario o de voluntad política al proceso reformista, pero pocas son las críticas que se han hecho desde el punto de vista jurídico a la

---

<sup>526</sup> Recordar el artículo 7 de la LDTDA op. cit. En este artículo se declara a la tercerización o cualquier forma de aprovechamiento indirecto de la tierra por un persona distinta al beneficiario adjudicado, como contrario a la ley y a los principios del desarrollo agrario.

estructura de la propiedad agraria y a la vinculación de esta estructura con el cumplimiento de la función social agroproductiva.

Con base a la revisión documental presentada y de la evidencia mostrada, así como teniendo como sustento la teoría económica de los derechos de propiedad, especialmente la teoría institucional, se debe concluir que un derecho pleno de propiedad sobre las tierras de cultivo es una mejor tenencia o un mejor derecho que uno incompleto, pero que esta afirmación solo es en principio una condición necesaria para un mejor desempeño productivo, porque se requieren otras condiciones que acompañen la actividad productiva como la disponibilidad de insumos, el financiamiento, tecnologías y un buen acompañamiento y supervisión desde el Estado, para que de forma efectiva mejore el rendimiento de las tierras y el bienestar de los productores, especialmente de los campesinos y pequeños, lo que en definitiva se proponen las leyes de reforma agraria como finalidad.

Un derecho pleno de propiedad, que implique el otorgamiento de una parcela sobre la cual el beneficiario puede también disponer, además de usar y disfrutar, permitiría dinamizar un mercado de tierras transparente, tal como se previó en 2000, aunque con resultados infructuosos, en la ley que habilitaba al Presidente de la República a dictar una legislación agraria en unos términos que permitiera fortalecer tal mercado. Se requieren prever otros aspectos, tales como un catastro rural efectivo que permita una titulación transparente de tierras en propiedad plena a los beneficiarios. De la misma forma es importante prever tribunales apropiados que atiendan y resuelvan efectiva y eficientemente los conflictos que necesariamente acarrea todo proceso de titulación de tierras<sup>527</sup>.

El Derecho Agrario ha demostrado ser un disciplina en permanente evolución y cambio, por lo que a la disciplina le corresponde explorar desde el punto de vista de la doctrina agrarista otra estructura de la propiedad de la tierra. Un derecho pleno, más que un derecho de usufructo, debe ser una opción para estudiar por la disciplina, aunque esto implique un acercamiento de la propiedad agraria a la propiedad civil y del Derecho Agrario al liberalismo clásico, alejándola de su finalidad teleológica, de su sentido de justicia, de su objetivo humanista. Una respuesta a este complejo y paradójico dilema se puede obtener a partir del significado de una de las consignas políticas clásicas del agrarismo: la tierra es para quien la trabaja. Una interpretación libre de la consigna involucra la entrega de títulos de propiedad de la tierra a los productores y no hay razones para pensar en

---

<sup>527</sup> Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Op. Cit., p. 194.

limitaciones al derecho de usar, disfrutar y disponer de la tierra que se entrega en propiedad, aunque esta propiedad puede seguir obligada, condicionada, al cumplimiento de la función social. Igualmente, el interés social seguirá siendo el interés preferente en caso de utilidad pública, toda vez que ya en sí misma la función social lo implicaría. La interpretación de una consigna desde el punto de visto político, sin embargo, no tiene por qué coincidir con el significado jurídico, aun aspirando que así fuera.

## **5. Conflictos derivados de las limitaciones excesivas de la propiedad agraria**

Se comentó en páginas previas como la tierra ha sido históricamente una fuente de conflictos, no solamente porque el ser humano ha luchado y sigue luchando para tener derechos sobre ella, sino porque las condiciones jurídicas e institucionales de acceso, uso y control de la tierra y de sus recursos asociados, la convierten en un bien sobre el que emanan disputas y litigios permanentes. La falta de una definición jurídica clara del derecho de propiedad de la tierra o las limitaciones normativas excesivas a su ejercicio constituyen una fuente conflictos importantes, porque no solamente genera confusiones en la formalización del derecho sino en la determinación de su alcance. De allí la importancia de una titulación efectiva, transparente y especialmente justa, como primer paso para prevenir las disputas que pueden incluso perdurar a través del tiempo. Conviene reproducir el planteamiento de Delahaye al respecto:

*La equidad en la titulación es un factor esencial de la sostenibilidad del desarrollo: una estructura de derechos de tierra inequitativa origina problemas y conflictos para las generaciones siguientes, al generar inequidad intergeneracional.*

*a) La claridad de la definición de los derechos y la transparencia de la información existente refieren a la precisión necesaria del contenido del derecho mismo (puede corresponder a ocupación, propiedad privada, dotación, arrendamiento, u otras figuras), a la precisión de las características del terreno objeto del derecho (sus límites, ubicación,*

*superficie, etc.), así como del poseedor (o los poseedores) de este derecho (en particular su identidad)*<sup>528</sup>.

Uno de los problemas que se presentan cuando los derechos sobre la tierra son incompletos o la titulación es ineficiente, son los conflictos por la titularidad y por los derechos de ocupación en la tierra, tal como señala la literatura, alguno de los cuales pueden llegar hasta la violencia. Ciertamente, un aspecto de gran impacto que se considera una fuente de inconvenientes es precisamente la configuración de la propiedad agraria que se otorga mediante el procedimiento administrativo de adjudicación con carácter no permanente y que prohíbe la enajenación de tierras, quedando la parcela entregada sujeta al criterio discrecional de la administración en cuanto al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación según las necesidades de producción de los rubros alimenticios que se determinen en los planes que al respecto establezca el Ejecutivo Nacional, tal como lo dispone la LDTDA<sup>529</sup>. La tercerización, así como los contratos que se pudieran establecer para la explotación de la tierra por personas distintas de las que son propietarios, también pueden derivar en conflictos, ya que la ley los prohíbe como fue ya señalado, a pesar de ser formas contractuales de uso común en la práctica productiva. Cualquier persona puede hacer una denuncia motivada ante el INTI alegando la ociosidad o uso no conforme, toda vez que la LDTDA considera como uso no acorde a la ley y a sus principios, entre otras modalidades de explotación, a aquellas tierras que se trabajen bajo la modalidad de la tercerización o cualquier forma de aprovechamiento indirecto de la tierra<sup>530</sup>. Uno de los problemas aparejados a esta disposición es la dificultad para contratar obreros del campo, sin el riesgo que tales contrataciones se consideren como una forma de tercerización<sup>531</sup>. Cómo garantizar, entonces, que quien está bajo una relación laboral por más de tres años, no proceda a hacer en el INTI una denuncia motivada en la que alegue que el propietario no está presente de forma permanente ni dirige la explotación directamente sino a través del denunciante, que es un obrero de la nómina fija o eventual de trabajadores de la parcela. Producir con un marco normativo con tantas restricciones en las que se además de las restricciones al ejercicio pleno de la propiedad de la tierra, se juntan los condicionamientos a las formas de contratar y asociarse, puede

---

<sup>528</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>529</sup> Álvarez, Tulio Alberto. *Procesos civiles especiales contenciosos*. Tomo II. 4ta ed. ampliada y corregida. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2012, p. 356.

<sup>530</sup> Recordar el artículo 35 de la LDTDA.

<sup>531</sup> Álvarez, Tulio Alberto. *Op. Cit.*, p. 357.

resultar en obstáculos reales al establecimiento de las bases del desarrollo rural y sustentable y en la imposibilidad de garantizar la vigencia efectiva de los derecho de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones, finalidad expresa de la vigente ley de tierras.

## **6. Las Cartas Agrarias como respuesta parcial a las insuficiencias de Ley de Tierras y de la propiedad agraria para garantizar la tenencia segura**

En 2003 el Instituto Nacional de Tierras (INTI), dicta una resolución mediante la cual se autoriza la ocupación de grupos campesinos en las tierras públicas con vocación agrícola, mediante el otorgamiento de un instrumento al que se le dio la denominación de Cartas Agrarias, que emite el ente administrativo agrario<sup>532</sup>. La autorización tiene carácter temporal mientras se tramitan y resuelven los procedimientos de adjudicación provisional, según establece la resolución.

Conviene señalar, que al igual a lo que ocurrió durante la vigencia de la LRA, la ocupación precaria de predios públicos, sin solución de continuidad, surge nuevamente frente a la nueva ley agraria, teniendo la administración que responder mediante el otorgamiento de un título que garantiza solo la permanencia, pero no la propiedad de los ocupantes<sup>533</sup>. Las Cartas Agrarias hacen las veces del amparo administrativo que se previó en la derogada LRA para proteger la permanencia de los ocupantes precarios que venían cultivando antes y durante la entrada en vigor de la ley o suplen al amparo judicial que se estableció en la también derogada Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios. Estas derogatorias de la LDTDA, además de la supresión de la Procuraduría Agraria Nacional, que tenía como facultad principal tutelar a los pequeños productores agrarios, dejaron sin garantías de permanencia de los ocupantes histórico por lo que la administración agraria se vio en la necesidad de idear un título, que sigue siendo precario, pero previene a los ocupantes de desalojos arbitrarios. Es importante acotar, que en el Derecho Agrario la ocupación de predios es una forma de tenencia precaria, pero que mantenida en el tiempo crea vínculo entre el ocupante y la tierra, haciendo nacer el derecho de permanencia y por lo tanto el deber de la Administración Agraria, en la actualidad

---

<sup>532</sup> Instituto Nacional de Tierras, Resolución N° 177. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.629 del 11/03/2003.

<sup>533</sup> Tal como fue ya referido en páginas previas, bajo la vigencia de la LRA, el Ejecutivo Nacional dicta en 1979 el Reglamento Sobre la Regularización de la Tenencia de la Tierra, por razones similares causas y efectos jurídicos parecidos. Al ser derogado este Reglamento y suprimida la Procuraduría Agraria Nacional por la LDTDA, los ocupantes precarios quedaron desamparados ante eventuales desalojos o desocupaciones. De allí parte de las razones que justifica la emisión de las Cartas Agrarias.

el INTI, de protegerlo y en el corto o mediano plazo de regularizar su situación mediante la dotación o adjudicación de la propiedad agraria<sup>534</sup>. El INTI debe agilizar la conversión de la ocupación en propiedad agraria para evitar la replicación en el tiempo, incluso de una generación a otras, de la precariedad de las ocupaciones.

Por otro lado, la resolución prevé que en ningún caso el beneficiario de una Carta Agraria puede efectuar algún tipo de negociación sobre la parcela, ya que, de hacerlo, el instrumento perderá eficacia y validez<sup>535</sup>. Las Cartas Agrarias tienen los siguientes efectos jurídicos: i) constituir una autorización provisional de ocupación o permanencia en el lote de terreno que se determine en el instrumento; ii) el receptor se convierte en beneficiario directo de las políticas de incentivos agrarios; iii) el beneficiario queda obligado al cumplimiento de todas las obligaciones que establezcan las autoridades públicas en materia agraria; iv) tener un derecho preferente en el otorgamiento de créditos agrícolas, por parte de las instituciones públicas encargadas del financiamiento; v) otras que determinen la ley<sup>536</sup>.

Las Cartas Agrarias otorgan al beneficiario una protección contra actos de desalojos de personas o autoridades, pero no son un instrumento que se pudiera asimilar siquiera a la propiedad agraria que la propia LDTDA previó<sup>537</sup>, por lo que siguen siendo una solución incompleta a la precariedad de la ocupación de tierras públicas.

## **7. La ineficacia de la propiedad agraria ante operaciones de crédito agrícola y la resolución para protocolizar hipotecas sobre tierras agrícolas y bienhechurías**

La proscripción del atributo de disposición en la propiedad agraria y la prohibición expresa de hipotecar o gravar la parcela adjudicada, si bien pueda ser una barrera en contra de la reconstitución del latifundio y de la concentración de la tierra (o tal vez no lo sea), en todo caso se constituye en un obstáculo al productor que quiera realizar operaciones de crédito en beneficio de su predio y de la producción y no tenga otras garantías que ofrecer. La prohibición de enajenar parcelas puede ir en

---

<sup>534</sup> Casanova, Ramón Vicente. Derecho Agrario. Op. Cit., p. 572.

<sup>535</sup> Resolución N° 177. Op. Cit. artículo 5.

<sup>536</sup> Ibidem, artículo 6.

<sup>537</sup> Ibidem, artículo 7.

detrimento de la propia función social cuando se reducen por ley los bienes que se pueden dar en garantía.

Ante una complicación como la que se plantea, el ente de adscripción del INTI, emite una resolución en 2011, mediante la cual dispone que los Registradores y Notarios podrán reconocer, protocolizar y autenticar la constitución e hipotecas y la expedición de certificaciones de gravámenes sobre bienhechurías y tierras con vocación agrícola, solo a los efectos de contribuir con la colocación de la cartera agrícola<sup>538</sup>.

El Estado reconoce las dificultades que tienen los productores excluidos del sistema bancario tradicional para financiar sus actividades productivas. Muy probablemente esto se deba, aunque no se expresan las razones en la resolución, a la falta de garantías que estos productores pueden ofrecer distintas a la parcela, que de hecho está fuera de disposición y por tanto de enajenación, porque así lo establece la ley de tierras. Ciertamente, la dinámica del campo y de los sistemas productivos terminan imponiendo su lógica, una de ellas siendo la necesidad de demandar créditos para mantener la producción. Aquí se muestra una vez más, la insuficiencia de la LDTDA y en particular de la propiedad agraria para servir satisfactoriamente a la lógica productiva.

## **8. Lecciones aprendidas**

Parte de las lecciones aprendidas de las reformas agrarias en Latinoamérica, en Venezuela y el resto del mundo en desarrollo, tiene que ver con la necesidad de crear organizaciones e instituciones de apoyo al proceso de cambio estructural en el medio rural, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en lo que respecta a la regularización de la propiedad de la tierra de los productores, particularmente de los campesinos en situación de tenencia precaria.

Los cambios en las estructuras agrarias normalmente se imponen a partir de la aplicación de leyes destinadas no solo a regularizar la tenencia, como hemos señalado, sino también a democratizar su acceso, y en general, a asegurar un desarrollo rural integral, económicamente sostenible y ambientalmente sustentable. El proceso puede estar cargado de conflictos y contratiempos

---

<sup>538</sup> Resolución DM/Nº 020/2011 del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 39.625 del 28/02/2011.

innecesarios, cuando las organizaciones oficiales encargadas de aplicar las normas agrarias no actúan en estricto cumplimiento a las disposiciones legales ni respetan los principios del derecho agrario. Todo esto pone en riesgo el logro de los objetivos de una reforma agraria, particularmente cuando desde el Estado se imponen cargas u obligaciones sobre los particulares sin que el propio Estado esté en condiciones de cumplir con las suyas.

Conviene revisar la aplicación de la ley, la responsabilidad de los entes agrarios, el acompañamiento del Estado posterior al proceso de adjudicación, el cumplimiento de las obligaciones del Estado y el papel de los tribunales agrarios en los resultados presentados. La propiedad agraria, establecida en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, dada la evidencia que apunta hacia su ineficacia como instrumento regulador y de cambio efectivo en la productividad de las tierras y bienestar del productor debe ser revisada, en su estructura, concepción y aplicación, especialmente en lo referido al contenido esencial del derecho de propiedad.

## **VI. MEJORANDO EL DERECHO A LA TIERRA.**

En 2006 se celebró en Porto Alegre, Brasil, la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, organizada por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO). Los 95 países participantes, Venezuela entre ellos, acordaron afrontar los nuevos desafíos del desarrollo rural y dar impulso a las reformas agrarias cuyo interés había decaído en la década de los noventa, por razones que el informe de resultados de la conferencia sintetiza y atribuye a diferentes causas, entre las que destacan: i) la carga de la deuda externa de la mayoría de los países en desarrollo (PED) que forzó a hacer recortes presupuestarios y reestructuración del sector público, impidiendo la obtención de recursos financieros y de capacidades para apoyar programas de reforma agraria y de desarrollo rural; ii) la influencia y presión de las élites por impedir bien fuera la introducción o el fortalecimiento de reformas genuinas; iii) la falta de compromiso político; iv) ineficiencias burocráticas; v) capacidades técnicas insuficientes, y vi) la debilidad en las capacidades representativas y directivas de los productores, los trabajadores y las organizaciones comunitarias rurales<sup>539</sup>. El antecedente más inmediato sobre el tema es la Conferencia Mundial sobre Reforma

---

<sup>539</sup> FAO. Resultados de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). CL 131/15. Consejo de la FAO. 131º período de sesiones. Roma. 20-25 de noviembre. 2006, p. 1. Disponible en: <http://www.fao.org/3/j8160s/j8160s.pdf>

Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) que se celebró en Roma en 1979. Desde entonces a la fecha de la Conferencia no se había logrado convocar y reunir a los países miembros para evaluar y renovar los compromisos adquiridos en el evento de finales de los ochenta que se llevó en la capital italiana.

En la Conferencia los participantes revalidaron la idea generalizada de que la reforma agraria y el desarrollo rural son esenciales para lograr las metas de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los objetivos de desarrollo del Milenio, especialmente en lo relativo a la reducción de la pobreza, del hambre y la ordenación sostenible de los recursos naturales, todo lo cual contribuye de forma efectiva para contrarrestar el abandono y la exclusión de las poblaciones rurales. El rol fundamental que juegan tanto la reforma agraria como el desarrollo rural en la promoción del desarrollo rural sostenible incluye, tal como expresa la Declaración final de la Conferencia, es la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la supresión de la pobreza y el fortalecimiento de la justicia social, entre otros, teniendo como base principios democráticos de derecho. Algo que resulta relevante a los efectos del presente estudio es que hubo acuerdo unánime para señalar que las nuevas visiones y la voluntad política son terminantes para proporcionar un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos naturales y para garantizar un desarrollo rural sostenible<sup>540</sup>.

Ahora bien, fue constantemente resaltado en la Conferencia y en sus documentos posteriores, que la reforma agraria y el desarrollo rural sostenibles demandan acceso seguro y justo a la tierra, además de los servicios de apoyo a los productores y habitantes rurales vulnerables, a fin de lograr un modo de vida que sea igualmente sostenible. Algo fundamental para ello, son los marcos reguladores y jurídicos apropiados que, junto a los recursos necesarios, permitan asegurar el acceso justo a la tierra y a otros recursos naturales, garantizando así la buena gobernabilidad. Igualmente importante es considerar el acuerdo que se debe producir entre los distintos agentes involucrados, toda vez que toda política de cambio confronta distintos intereses que si no se concilian, se constituyen en obstáculo, a veces insalvable de la reforma agraria, retrasando el desarrollo rural<sup>541</sup>.

Los nuevos tiempos y la realidad de la dinámica rural influyeron, sin duda, para que en la Conferencia se le diera espacio a la discusión de nuevas aproximaciones para mejorar el acceso a la tierra, tomando en consideración los diversos grados de problemas verificados por las políticas

---

<sup>540</sup> *Ibidem*, pp. 5 y 8.

<sup>541</sup> FAO. Informe de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). C 2006/REP. Porto Alegre, Brasil. 2006. Disponible en: [http://www.agter.org/bdf/docs/icarrd-declaracion\\_final\\_es.pdf](http://www.agter.org/bdf/docs/icarrd-declaracion_final_es.pdf)

reformistas, entre otras razones, porque los programas de titulación resultan inadecuados o incompletos, o no se acompañaron con programas de crédito, mercadeo, seguro agropecuario, capacitación. En el Informe sobre los retos y oportunidades de la reforma agraria y acceso a la tierra, se hicieron observaciones con base a la evidencia y se señalaron algunos aspectos que marcan una orientación distinta a lo que tradicionalmente se había considerado sobre el tema. A pesar de las diferencias que se presentan por países y que estos son soberanos en el diseño de sus programas y políticas nacionales y sectoriales, en las discusiones abordadas en la Conferencia se sugiere explorar innovaciones legislativas que faciliten y mejoren el acceso a la tierra y la formación de los derechos de propiedad, más allá de los esquemas redistributivos tradicionalmente empelados. Se indicó, por ejemplo, que en algunos casos el aseguramiento de los derechos existentes resulta más adecuado que la distribución de tierras. Se reconoce que uno de los grandes retos es establecer un apropiado balance entre los intereses e los pequeño productores, la promoción de los agronegocios y las inversiones, y que estas últimas promuevan la productividad y la eficiencia de la agricultura de pequeña escala, en particular de la de tipo familiar. Igualmente se reconoció la necesidad de reducir la inseguridad jurídica que genera la incertidumbre de la tenencia, mejorando la titulación de derechos de propiedad de la tierra rural y explorando reformas en el mercado de tierras, a pesar de que algunos programas redistributivos dirigidos por el mercado presentaron problemas de implementación y no resultan siempre en la formación de un derecho a la tierra lo suficientemente rápido. La clara definición de derechos de propiedad, sin embargo, con amplitud de tipos, incluyendo el arrendamiento facilita el acceso a la tierra de los que menos o ninguna tierra tienen. Contar con un catastro y registros organizados y ágiles resulta en un proceso de titulación más afectivo y transparente, tanto como insistir en el diseño de programas de género para tener igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el acceso a la tierra y en la obtención de títulos seguros<sup>542</sup>.

Los lineamientos del organismo rector de Naciones Unidas en materia de agricultura, alimentación, reforma agraria y desarrollo rural que se dejan entrever de las documentos emanados de la CIRADR, invitan, entre otros aspectos, a innovar en los procedimientos y legislaciones agrarias habituales. Algo que en el país puede comenzar por una nueva forma de concebir la propiedad agraria.

---

<sup>542</sup> *Idem.*

## VII. HACIA UNA NUEVA NOCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA

A lo largo de la investigación se señaló que el establecimiento de formas justas de acceso democrático a las tierras con vocación agroalimentaria y de la regularización de su tenencia, ha sido una constante histórica que adquiere fuerza en los procesos reformistas de tipo agrario que se intentaron tanto en el siglo XX como en lo que va de siglo XXI en nuestro país. Los procesos de reforma agraria no han estado exentos de obstáculos y generalmente se han dado también junto a eventos políticos que traen aparejados cambios estructurales. Los primeros intentos serios por establecer procesos de reforma agraria en el siglo XX, las leyes de reforma agraria de 1945 y 1948, en las que se definían formas de adjudicación de la propiedad de la tierra para democratizar el acceso a las tierras rurales, se frustraron por los golpes de estado que pusieron fin a la legislaturas que los auspiciaron.

La reforma agraria de mayor duración a la fecha en el país fue la que se dictó con base a la Ley de Reforma Agraria en 1960 (LRA), a la caída de la última dictadura militar y durante el gobierno electo democráticamente que siguió a la junta cívico-militar que sirvió de transición. La Ley de Reforma Agraria tuvo una vigencia de 40 años. En dicha norma se estableció una forma de propiedad agraria en la que el sujeto beneficiario, campesino o productor del campo, recibía en propiedad, la posibilidad de usar y disfrutar, solo con fines agrícolas o pecuarios, la parcela entregada en el marco de esa ley. Se añadieron, entonces, a la propiedad con carácter civil de las tierras agrícolas, las *formas agrarias* de la propiedad rural, en particular la propiedad dotatoria en el marco de una legislación especial que se promulgó para dar solución mediante la regularización en unos casos o la prohibición en otros, de formas injustas de tenencia o de explotación indirecta como la posesión sin justo título, el arrendamiento, el comodato, el usufructo y otros arreglos informales. Posteriormente, en 2001, se dicta la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, reformada parcialmente en 2005 y 2010, la cual deroga en su totalidad a la legislación agraria de 1960 y en la que se mantiene de forma expresa un tipo de propiedad agraria limitada al usufructo de la tierra adjudicada, con un alcance jurídico restringido.

Más allá de las críticas y cuestionamientos a la reforma agraria, a los procesos reformistas de la estructura de la propiedad que se han dado en el país, lo cierto es que aún existe una alta concentración de la propiedad rural y enormes superficies en estado de ociosidad o con muy baja productividad, por lo que resulta necesario buscar una solución a la cuestión agraria venezolana, ya

que las cargas de la improductividad sobre la economía agrícola y el desarrollo rural son elevadas en índices de pobreza, subdesarrollo rural y producción por debajo del potencial agro productivo de las tierras agrícolas. Además, la presión social por democratizar el acceso a las tierras es un factor que comprobadamente se modera con procesos reformistas efectivos. Vimos como a la reforma agraria que se implantó en 1960 se le reconoce haber logrado al menos el objetivo político de neutralizar la insurgencia marxista en el medio rural. Las fallas, sin embargo, han quedado en evidencia, especialmente la falta de acompañamiento desde el propio Estado para garantizar no solamente la propiedad de una parcela de tierras, sino el acceso al crédito oportuno, la asistencia técnica y al mercado de insumos y productos. Hemos señalado como se han analizado mucho estas fallas, pero poco se ha cuestionado el tipo de derecho adjudicado como un derecho que no es verdadera propiedad, sino el derecho a usufructuar un lote de tierras con la finalidad de cumplir la función social productiva.

¿Puede concebirse un tipo de propiedad agraria distinto, por ejemplo, un derecho pleno que permita el acceso de las tierras de cultivo para el campesino, para el pequeño y mediano productor o inclusive para otros grupos sociales como los agrotécnicos, excluidos del acceso a tierras por razones históricas, sociales, económicas, políticas o de otra naturaleza? ¿Puede el ordenamiento legal agrario transformarse para que pueda responder a las necesidades esenciales del campesino, del productor, del desarrollo rural integral? ¿Se pueden dictar leyes agrarias que reconozcan el legítimo derecho de los productores rurales en el marco de una planificación económica que responda a las necesidades del desarrollo rural?

Las preguntas anteriores se pueden englobar en una reflexión que hace Hernández Ocanto sobre la necesidad de reformar el régimen de la propiedad rural:

*Hemos escuchado con anterioridad que para lograr una agricultura sistémica, tiene que haber cambios o transformaciones institucionales, porque sino (Sic), no puede esa agricultura sistémica desarrollarse, y la pregunta ¿Cómo cambiar entonces un sistema de tenencia de la tierra por otro, y cuál es el que propone la agricultura sistémica, para que la*

*agricultura pueda tener viabilidad en un país democrático como Venezuela?*<sup>543</sup>

El autor citado hace un análisis que vincula el desarrollo rural, lo que denomina agricultura sistémica o agricultura sustentable en la actualidad, con un cambio en el régimen de tenencia que para la fecha era el que regía bajo la Ley de Reforma Agraria (1960). Una cita adicional refuerza el planteamiento<sup>544</sup>:

*Los correctivos por vía de Decreto han sido inoperantes, pues están basados como es lógico conforme al espíritu propósito y razón de la vigente Ley de Reforma Agraria. Decretos muy bien intencionados como el 350 y la reglamentación para la regularización de la tenencia de la tierra, no dieron en la práctica la seguridad jurídica para el productor agrícola*<sup>545</sup>.

La posibilidad de un examen del régimen de tenencia bajo la ley de 1960 ya afloraba desde entonces, como fuera señalado previamente. La reflexión es válida, igualmente, para la estructura de la propiedad bajo el amparo de la vigente legislación agraria, toda vez que su forma, los alcances y efectos jurídicos son, ciertamente, similares. Incluso previo a su promulgación en 2001 hubo planteamientos que apuntaban a presentar una nueva estructura de tenencia, más acorde con el siglo XXI. En este sentido Machado Allison recomendaba aprender de las lecciones del pasado, sobre todo de los fracasos, como la negación de la propiedad plena y consideraba como alternativa para una nueva ley de tierras, el otorgarle al pequeño y mediano productor una verdadera propiedad con libertad para disponer de ella<sup>546</sup>. Por su parte Delahaye apuesta por una titulación sostenible para lo cual destaca que para adaptar el marco institucional a las necesidades de transparencia, eficiencia

---

<sup>543</sup> Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Nociones básicas para afrontar los conflictos de tenencia de la tierra en el sector rural*. **En:** Funes, Julio César (coord.). *Transformación de la Agricultura para el Desarrollo*. Editorial Fundación CIARA. Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas. 1997, p. 196.

<sup>544</sup> La visión sistémica implica considerar a la agricultura desde una doble perspectiva; la primera se refiere a la actividad productiva en sí misma, con sus componentes e interrelaciones; y la segunda perspectiva, ve a la agricultura como un sector fuertemente integrado a la sociedad, influyendo y a la vez siendo influida por las instituciones, las políticas y por todos los entornos del tejido social. **Cfr.** Abreu, E.; Gutiérrez, A.; Fontana, H.; Cartay, R; Molina, Luisa E.; van Kesteren, A. y Guillory, M. *La agricultura. Componente básico del sistema alimentario venezolano*. Fundación Polar. 1ra edición. Caracas. 1993, p. 410.

<sup>545</sup> *Ibidem*, p. 213.

<sup>546</sup> Machado Allison, Carlos E. *La alternativa agrícola. Una agricultura como la que no hemos conocido transformará al país*. Editorial Libros Marcados. Caracas. 2009, p. 65.

productiva y equidad social que se requiere para el siglo XXI, se debe actualizar la estructura y funcionamiento del registro de la propiedad y del catastro, con énfasis al nivel local (municipios) en base a la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional (2001), así como potenciar las instancias judiciales para agilizar la resolución de los conflictos que se deriven de los programas de titulación, cuya implementación transparente y efectiva, considera el autor, es un componente fundamental para el desarrollo sostenible, para la convivencia social y la producción eficiente como garantía de la seguridad alimentaria. El autor se encuentra entre quienes plantean que se debe completar la titulación en tierras de reforma agraria, hasta permitir la venta pura y simple por parte de los productores, y así suprimir las disposiciones que prohíben la venta y la hipoteca de las tierras reformadas, sin que el estado abandone su papel como regulador de la titulación. Aunque el autor reconoce que una proporción de campesinos podrían abandonar sus tierras al venderlas, propone como mecanismo preventivo a los programas de crédito que permitan a los pequeños y medianos productores, gestionar aquellas situaciones que les induzcan a la venta de sus tierras<sup>547</sup>.

Otros autores consideran necesario definir con claridad y sin cortapisas el derecho de propiedad sobre la tierra, de tal forma que aun obligado a la función social de la producción sustentable, el productor pueda disponer de su tierra como cualquier propietario hace de su propiedad, sin que esto implique la renuncia del Estado a su derecho y obligación de supervisar, acompañar y asistir el proceso de cambio estructural que implica una reforma agraria justa pero sobre exitosa<sup>548</sup>. Los fundados cuestionamientos que se hacen al tipo de derecho de propiedad agraria que se regula en el ordenamiento nacional, toman fuerza en la evidencia que muestra los efectos adversos de un derecho de propiedad agraria “incompleto”, que ha conducido a debilidades institucionales e inseguridad jurídica en la tenencia en las tierras de la reforma agraria en el país. Se hace necesaria una revisión del alcance y contenido de la propiedad agraria, de su dogmática, estando el gobierno llamado a jugar un rol esencial, ya que como afirma Deininger, son precisamente los gobiernos quienes determinan cómo se definen los derechos de propiedad, cómo se hacen valer y cómo evolucionan de acuerdo a los cambios en las condiciones económicas. Esto a su vez, señala este

---

<sup>547</sup> Delahaye, Olivier. *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela...* Op. Cit., pp. 179-186.

<sup>548</sup> Norton, Roger. Capítulo 5, Políticas de tenencia de la tierra. **En:** *Política de Desarrollo Agrícola, conceptos y principios*. FAO. Roma. 2004. p. 175-196.

mismo autor, proporciona las bases que garantizan la seguridad jurídica que hace que los productores tengan una mayor o menor propensión a invertir en sus tierras<sup>549</sup>.

En el próximo aparte se presenta una propuesta desde la investigación y se revisan otras que, en relación con un posible cambio en la estructura jurídica de la propiedad de la tierra agrícola, pudieran alcanzar consenso en futuras legislaturas.

### **1. La revisión de la propiedad agraria y una propuesta de transformación hacia un derecho pleno de facultades para campesinos y productores**

Creemos que la respuesta a las preguntas formuladas en la sección anterior es afirmativa y pasa por reconocer definitivamente que el productor tiene derecho a la propiedad plena de la tierra, que el Estado debe velar para que esas tierras cumplan una función social productiva y que no sean o se conviertan en la oportunidad de quienes, al margen de toda consideración social, económica y ética, pretendan comerciar con la tierra fuera de toda lógica económica o de justicia social. Si en el campo la tierra ha de ser para quien la trabaja, el derecho a usar, disfrutar y disponer de la tierra con fines productivos, debe ser no solo una consigna sino un derecho real y efectivo.

Un derecho de propiedad pleno no es un derecho sin restricciones, sino un derecho que posee su contenido esencial, es decir, con las facultades de uso, goce y disposición, que fortalezca la seguridad jurídica no solo del productor beneficiado sino de todo el sistema agrario. Un derecho de propiedad de la tierra que esté libre de elementos discrecionales de tipo administrativo sobre el ejercicio del derecho es una condición para promover e incentivar las inversiones en la tierra, implantando sistemas productivos y tecnologías que permitan el desarrollo sustentable de la unidad productiva, tal como fue señalado previamente en diversidad de fuentes que lo demuestran.

En la presente investigación se ha expuesto que la forma cómo se ha concebido dogmáticamente a la propiedad agraria en la legislación especial venezolana ha mostrado ser un derecho insuficiente y poco eficaz a los efectos de transformar las unidades productivas que se constituyen a partir del derecho adjudicado, en fincas verdaderamente productivas. Igualmente se señaló que deja en desventaja, por ser discriminatorio, al campesino y pequeño productor adjudicatarios de una parcela que no pueden enajenar, ya que el manto protector del Estado a grupos

---

549 Deininger, Klaus. Op. cit., p.22.

vulnerables como los campesinos, por ejemplo, generalmente es mucho menos eficiente de lo que los propios individuos hacen por sí mismos cuando actúan en un determinado contexto socio económico de plena libertad. Se hizo una revisión en la literatura de los efectos que desde el punto vista institucional y práctico tienen distintas formas de propiedad sobre la tierra, estatal, colectiva, privada, mostrándose que la forma más efectiva y eficiente de propiedad pareciera estar, en principio, en la propiedad privada de la tierra, sin menoscabo de la garantía de las otras formas de propiedad que pueden presentarse en el medio rural.

Se propone, entonces, el reconocimiento al beneficiario o adjudicatario de las tres facultades que conforman el núcleo esencial del derecho de propiedad, vale decir, el uso, el goce o disfrute y la disposición, sin perjuicio de la función social agroproductiva, es decir, que el ejercicio del derecho pleno debe seguir atado al cumplimiento efectivo de la función social de la tierra. La propuesta toma en cuenta criterios y doctrina que advierte entre los posibles efectos no deseados de establecer derechos plenos, que implican la libre disposición de las tierras, el de la reconcentración de la propiedad y la reconstitución de los latifundios. Es impensable en la actualidad un derecho de propiedad de la tierra absoluto, sin condicionamientos, entre otras razones por el interés para la sociedad que involucra la producción de alimentos y la ocupación del territorio, alrededor de las actividades agrícolas, además de la democratización en el acceso a las tierras, garantía de funcionamiento de los mercados. Las restricciones en el uso, en el goce y en la disposición del derecho a la tierra, sin necesidad de limitaciones extremas o proscripciones, pueden prevenir los efectos adversos mencionados. Es una labor de innovación legislativa que se puede desarrollar en el marco de un acuerdo nacional sobre la importancia de desarrollar el sector rural sobre los cimientos de la vigente carta magna, que establece que el estado debe promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a la par que consagra el derecho a la propiedad de la tierra para los productores agropecuarios.

## **2. Algunas premisas para el cambio de paradigma sobre la propiedad agraria**

Se puede legislar para transformar el derecho de propiedad agraria, actualmente limitado al usufruto de las tierras y adaptarlo a las concepciones contemporáneas del desarrollo rural, tomando en consideración la multidimensionalidad de la agricultura y del desarrollo sostenible, que involucra no solamente los usos tradicionales del suelo en agricultura, ganadería, procesamiento agroindustrial a diferente escala, sino los usos alternativos y complementarios como el agroturismo o del turismo

rural, entre otras actividades económicas que se pueden conducir en el medio rural. En este sentido, los atributos esenciales del derecho de propiedad, que conforman el haz de facultades a favor del propietario, pueden equilibrarse con la función social de la propiedad a la que estarían obligados los propietarios a quienes se les adjudique la plena propiedad y así permitir actividades productivas justas desde el punto de vista social, eficientes desde el punto de vista económico y ambientalmente sustentables. De tal forma que el uso, goce y disposición que conforman el derecho pleno a favor de campesinos y pequeños propietarios, debe seguir siendo un derecho-deber. Derecho pleno a la tierra para producir y deber de hacerlo de forma productiva y eficiente, de forma justa y guardando las normas que permiten conciliar la finalidad productiva con la protección del medio ambiente, de sus recursos naturales y de su biodiversidad.

Todo cambio paradigmático provoca resistencias y el derecho muchas veces tiende a ser conservador y a evolucionar lentamente. La dinámica de los cambios globales en la agricultura, de la velocidad con la que se crean y se incorporan nuevas técnicas de producción, de la obligación, hoy en día de rango constitucional, de transformar y promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria de la población, requiere de innovaciones institucionales y dentro de estas, en las normas jurídicas. De allí que el Derecho Agrario, comprometido socialmente y en permanente transformación, como se vio en el estudio, está llamado a promover el debate académico que contribuya a darle solución doctrinaria a los grandes retos de la disciplina y de la legislación agraria.

Promover e impulsar un derecho pleno, completo para los campesinos y pequeños productores puede ser un desiderátum. Llegar a lograrlo, sin embargo, requiere tomar en cuenta, por una parte, las condiciones de vulnerabilidad y debilidad jurídica de los agentes que moran y trabajan en el medio rural. Esto significa que pueden no estar preparados para competir económicamente, para adoptar el cambio o para ajustarlo a sus reales necesidades. Lo cual no significa que no pueden llegar a estarlo en un tiempo perentorio. El interés y la capacitación juegan un papel importante en este aspecto, y por tanto, una política agraria de acompañamiento, también. Por otra parte, se debe tener presente que la tierra es un recurso particular, distinto a cualquier otro bien o factor de producción, que se caracteriza por ser un recurso natural fijo desde el punto de vista espacial y desde el punto de vista cuantitativo. En este sentido, la tierra es inamovible, no se puede mover ni trasladar geográficamente ni tampoco se puede crear, y estas “rigideces” que caracterizan a la tierra son la causa de los problemas

de escasez, de concentración y de localización, que fundan el pensamiento histórico sobre la tierra y la cuestión agraria. Sobre la tierra recaen intereses múltiples y por lo tanto recaen o se forman derechos también múltiples, variados e históricos. Es por ello por lo que la legislación sobre tierras y especialmente la agraria, debe permitir la coexistencia armoniosa de los distintos poseedores de derechos sobre la tierra y parte de esa armonía pasa por reconocer precisamente el derecho de los que, siendo moradores de la tierra, sus ocupantes y teniendo por oficio la agricultura, no se les haya reconocido o se les haya reconocido de forma incompleta.

### **3. Estructura y alcance del nuevo derecho de propiedad agraria**

Actualmente la LDTDA establece en el artículo 64 que las usufructuarios de un fundo estructurado que hayan mantenido la eficiencia productiva por un término no menos de tres años consecutivos tendrán derecho a recibir el título de adjudicación de tierras. La ley establece que el título de adjudicación otorga la posesión legítima y el derecho a usufructuar la tierra (artículo 66). Ahora bien, qué sucedería si en lugar de otorgar el título de adjudicación al cabo de tres años, se otorgara el título de propiedad plena sobre la tierra. No sería acaso más justo y tendría más sentido que en lugar de pasar a ser un usufructuario de hecho a uno de derecho, se pasara a ser un propietario pleno de la tierra.

La suspensión en el tiempo del derecho de propiedad hasta alcanzar una circunstancia de mérito como puede ser el mantenimiento continuo de la producción en la parcela adjudicada se puede establecer como una condición para el otorgamiento de un título definitivo de propiedad plena. Así, en lugar de otorgar un título de adjudicación limitado al usufructo o a la mera posesión a aquellos beneficiarios que demuestren la eficiencia productiva por un término no menor de tres años, como se establece en la ley, se pudiera disponer en su lugar que para el mismo término de eficiencia productiva (o algún otro plazo que se considere más conveniente), se le otorgue al beneficiario la plena propiedad sobre su fundo: el uso, el goce y también la disposición. La prohibición de enajenar, por ejemplo, puede estar condicionada a solo en tiempo, luego del cual se puede levantar tal prohibición luego de demostrar ciertas el cumplimiento de ciertas condiciones y el compromiso de otras a posteriori.

Hay países que incluyen en el ordenamiento jurídico estas consideraciones. A manera de ejemplo, la Constitución de Brasil dispone que los inmuebles adjudicados en el marco de la reforma

agraria no se podrán negociar dentro de diez años después del otorgamiento, al cabo de los cuales el título podrá enajenarse<sup>550</sup>:

*Artículo 189. Los beneficiarios de la adjudicación de bienes inmuebles rurales en el marco de la reforma agraria recibirán títulos de dominio o de concesión de uso, que serán innegociables por un plazo de diez años.*

*Párrafo único. Los títulos de dominio y la concesión de uso se otorgarán al hombre o a la mujer, o a ambos, independiente del estado civil, en los términos y condiciones previstos por la ley. (resaltado nuestro)*

Uno de los temas que generalmente ofrece resistencia es la venta de tierras a personas extranjeras, sean jurídicas o naturales, dado el interés nacional que se al atribuye a la producción agroalimentaria. En este sentido, la referida carta magna brasilera dispone limitaciones a los extranjeros para adquirir o arrendar propiedades rurales y de las excepciones a esta disposición se encarga el Congreso Nacional.

*Artículo 190. La ley regulará y limitará la adquisición o el arrendamiento de propiedades rurales por parte de una persona física o jurídica extranjera y establecerá los casos que dependerán de la autorización del Congreso Nacional.*

En la referida Constitución, a los poseedores de tierras, que mantengan una actividad agraria, productiva e ininterrumpida, le nace el derecho a obtener la propiedad de la tierra:

*Artículo 191. Quien posea, como si fuera propia, un área de tierra en una zona rural con una superficie igual o menor a cincuenta hectáreas y, **la haga productiva** con su trabajo o el de su familia durante cinco años de manera ininterrumpida y sin reclamo, y además haya establecido en ella su vivienda, **podrá adquirir dicha propiedad**, siempre que no sea propietario de un inmueble rural o urbano. (resaltado nuestro)*

---

<sup>550</sup> Supremo Tribunal Federal. *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Op. Cit. Capítulo III. De la Política Agrícola y Tierras y la Reforma Agraria. Artículos 189, 190 y 191.

*Párrafo único. Los bienes inmuebles públicos no serán adquiridos por usucapión.*

Un ejemplo europeo, se encuentra en la Constitución de Portugal, la cual dispone la entrega de la posesión o de la propiedad de tierras expropiadas, según los casos que determine la ley, y la posibilidad que esta se obtenga de forma plena luego de un período probatorio:

*Las tierras expropiadas serán entregadas en título de propiedad o de posesión, en los términos de la Ley, a pequeños agricultores, preferentemente integrados en unidades de explotación familiar, a cooperativas de trabajadores rurales o de pequeños agricultores o a otras formas de explotación por trabajadores, sin perjuicio de un período probatorio de la efectividad y de la racionalidad de la respectiva explotación **antes del otorgamiento de la propiedad plena**<sup>551</sup>. (resaltado nuestro)*

Queda implícito que el uso con fines agrícolas es de carácter permanente como una obligación del productor beneficiado y como parte de una función más amplia que incluye deberes de explotación racional y sustentable, cumplimiento de obligaciones laborales en caso de utilizar mano de obra asalariada y deberes formales de carácter tributario o de otro tipo si fuera el caso y que estuvieran establecidos en la ley. De esta manera el beneficiario, sea campesino o productor, recibe un derecho pleno pero condicionado al cumplimiento de la función social que estaría definida en la ley. El incumplimiento de estos deberes implica una sanción que puede determinarse según la magnitud del incumplimiento, pero que puede incluir desde sanciones pecuniarias, el impuesto predial o la revocatoria del título de propiedad otorgado según la magnitud y duración del incumplimiento.

Con un derecho pleno de propiedad, el productor tendría derecho al financiamiento agrícola y la posibilidad de ofrecer como garantía la tierra, derecho a la asistencia técnica gratuita o convenida y derecho de contratar libremente el producto de su cosecha, en condiciones que la propia ley agraria regularía u otra norma especial que se dicte al respecto. De esta forma, sin embargo, el productor asume el riesgo de ejecución de la garantía o hipoteca en caso de incumplimiento, lo que puede forzar

---

<sup>551</sup> Congreso de los Diputados de España. *Constitución de Portugal, 1976, con enmiendas hasta 2005*. Título III. Política Agrícola, Comercial e Industrial. Artículo 94.2.

la venta de la parcela o su entrega a la institución bancaria para el remate, saliendo de la esfera patrimonial del beneficiario, que es un sujeto especial del derecho agrario, y generando un perjuicio a los fines de justicia perseguido y el consecuente peligro de reconcentración de la propiedad y de reconstitución de los latifundios. En la ley se pueden establecer, sin embargo, diversas formas de protección tanto sobre el adjudicatario propietario como sobre la parcela. Por ejemplo, la obligación del propietario de notificar al INTI o al ente administrativo equivalente de cualquier transacción que implique traslado o entrega de la propiedad; o el derecho preferente de compra del INTI en caso de que el productor decida vender la parcela; o su derecho preferente en la subasta, en caso de ejecución de la garantía; o el derecho del INTI de ejercer el retracto en caso de incumplimiento de la obligación de notificación de las enajenaciones que a bien tenga hacer el productor propietario.

Para mantener los objetivos de equidad, la finalidad perseguida debe ser que siempre que una parcela sea transada por voluntad del propietario, como cuando se ejecuta una hipoteca, la tierra pueda volver al patrimonio del INTI para que nuevamente pueda ser otorgada a quien reúna los requerimientos exigidos en el programa de titulación. El eje central de la fórmula propuesta para la redefinición de la nueva propiedad agraria es el respeto al contenido esencial del derecho y el condicionamiento o delimitación de su contenido.

#### **4. Otras propuestas**

A continuación, se presentan y analizan algunas de las propuestas concretas que se han presentado en el país para sustituir o complementar el actual régimen agrario. Se hace énfasis en lo que cada propuesta refiere de la propiedad agraria, por se esta el centro de interés de la investigación, sin perjuicio de otros temas agrarios de interés en los planteamientos que engloban las que estarían fuera del alcance del estudio.

##### **a. Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria (1997)**

En 1997 fue sometido a la consideración del Congreso de la República de entonces, el Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, que tuvo como base un

anteproyecto que elaboró una Comisión Presidencial integrada por 53 miembros representativos del sector agrícola, cuya coordinación estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura y Cría<sup>552</sup>.

La propuesta tenía como finalidad el desarrollo de la agricultura sobre bases de mayor competitividad y asomaba la posibilidad de liberar de restricciones a la estructura de la propiedad agraria concebida en la ley de reforma agraria vigente para la época. En la presentación de la estructura y contenido del referido anteproyecto se reafirman los principios de la Reforma Agraria, pero se permite la liberación de algunas de las limitaciones de la propiedad dotatoria, instaurándose la posibilidad de reconocer el derecho de propiedad a quienes, estando en terrenos baldíos, cuenten con títulos de más de 50 años debidamente registrados. El proyecto legislativo planteaba una aproximación para permitir a los propietarios de tierras mayores facultades, dando prioridad a aquellas que no prescindan del cumplimiento de la función social:

*Se privilegiará la propiedad agrícola que cumpla la función social en los términos y condiciones previstas en la Ley de Reforma Agraria. El Impuesto Predial Rural, contemplado en la mencionada Ley, se pondrá en vigencia mediante Ley especial y tendrá como propósitos estimular el uso y aprovechamiento adecuado de la propiedad agrícola, conforme a los principios de la función social, así como proveer recursos para la ejecución y permanente actualización del catastro rural<sup>553</sup>.*

Otros artículos señalaban una clara intención para regularizar las ocupaciones de tierras baldías y de reforma agraria. Los primeros, solicitando el reconocimiento del derecho de propiedad ante la Procuraduría General de la República para cadenas titulativas con tradición superior a 50 años y registro ante la Oficina General de Catastro con antigüedad superior a 10 años y previa verificación de ocupación pacífica, cumplimiento de la función social según LRA, explotación productiva y una superficie no superior al doble de lo permitido por la LRA<sup>554</sup>. En los casos de desafectación de tierras sometidas a la Reforma Agraria, los adjudicatarios de título definitivo, que hayan cumplido la función social y no tengan deudas con el Instituto Agrario Nacional (IAN), pueden solicitar ante el ente

---

<sup>552</sup> Comisión Presidencial creada por Decreto N° 722 del 21/06/1995.

<sup>553</sup> Artículo 58 del Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria.

<sup>554</sup> *Ibidem*, Artículo 59.

administrativo agrario, la liberación de las limitaciones a la propiedad de la LRA<sup>555</sup>. Finalmente, entre las disposiciones transitorias se establece la posibilidad de regularizar la tenencia, dentro de ciertos parámetros, a quienes durante diez años hayan venido explotando tierras baldías o fundos rústicos del dominio privado de la nación o pertenecientes al entonces Instituto Agrario Nacional<sup>556</sup>.

#### **b. Propuesta de Codificación agraria: la tierra, propiedad y empresa**

Barboza Parra propone la unificación de la legislación agraria del país en un cuerpo normativo que permita sistematizar las dispersas instituciones agrarias, actualizar las nociones agrarias a las concepciones modernas de la actividad agrícola dentro del trinomio que conforman los elementos tierra, propiedad y empresa. Para ello plantea la necesidad de elaborar un código agrario que permita, por una parte, ordenar de manera científica el estudio dogmático del Derecho Agrario en el país y por tanto tener una doctrina sistematizada de la disciplina; y por otra, disponer de normas que tomando en consideración los principios constitucionales de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, conformen un orden legal coordinado que comprenda la materia agraria en todo su contexto, permitiendo a dicho orden una aproximación más completa y de mayor alcance en provecho de la ciencia y del desarrollo social y económico del país<sup>557</sup>.

En el prólogo de la obra citada, la codificación de la normativa agraria es justificada por Duque Corredor alegando que es una tendencia mundial de sistematización legislativa de la totalidad de los aspectos vinculados con la actividad agraria, al punto que la dogmática jurídica, señala el presentante, se inclina por categorizar estos aspectos en un estatuto legal o en un código agrario, que a propósito de la obra de marras, se centraría no tanto en la empresa agraria como sujeto de derecho, sino en el productor como empresario agrario, en la actividad que lo caracteriza en la unidad de producción, se llame hacienda, fundo o establecimiento agrario, y de la imputabilidad empresarial en la responsabilidad que implica asumir los riesgos y las obligaciones económicas, jurídicas, laborales y ambientales<sup>558</sup>. En la propuesta se sugieren principios para darle sustento y seguridad jurídica a la

---

<sup>555</sup> *Ibidem*, Artículo 60.

<sup>556</sup> *Ibidem*, Artículo 63.

<sup>557</sup> Barboza Parra, Ely Saúl. *Doctrina General sobre los Productores y la Empresa Agropecuaria en el Derecho Venezolano*. Fundación Alberto Adriani. Caracas. 2017, pp. 288-289.

<sup>558</sup> *Ibidem*, p. 18.

actividad de la empresa agropecuaria, desde la perspectiva de la naturaleza propia que la define de forma particular, a saber:

*De allí, que su contenido consiste en procurar dar una visión de lo que es el productor agropecuario y la actividad que realiza, analizando su naturaleza jurídica, y poder así ubicarlo en su contexto jurídico, social y económico en el país, en virtud de que el productor es el sujeto fundamental para impulsar el desarrollo y explotación de la tierra, y que por tal motivo, debe constantemente celebrar un conjunto de actos y negocios jurídicos, como consecuencia de dicha actividad, que lo conduce a estar ubicado en el punto central y de partida, para el análisis y consideración de todo lo que envuelve la actividad agraria, integrante de la materia agraria, que conforma la doctrina general del Derecho Agrario<sup>559</sup>.*

Las complejidades de las actividades agrícolas son de gran magnitud y su finalidad es esencialmente productiva y no especulativa, por lo que el empresario del campo, independientemente de su condición (campesino o productor, grande, mediano o pequeño) y de su empresa (finca, hacienda o conuco) debe realizar permanentemente un conjunto de actos y negocios jurídicos, de naturaleza contractual que deben ser definidos y protegidos por un cuerpo normativo, que reconozca las particularidades de la actividad agropecuaria y por tanto de sus vínculos, relaciones sociales, económicas, laborales, ambientales.

El aseguramiento y el reconocimiento de la naturaleza jurídica de los distintas formas contractuales que se pueden dar en la actividad de producción de alimentos (venta, permuta, arrendamiento, comodato, servidumbre, usufructo, contrato de obras, hipoteca, prenda agraria, aparcería, medianería) y de toda la materia agraria, significa no solamente un avance doctrinario del Derecho Agrario sino también el aseguramiento patrimonial de la actividad y del productor. El reconocimiento a la noción de la empresa agraria y del empresario productor, es tan importante como

---

<sup>559</sup> *Ibidem*, p. 29.

el de la titularidad de la tierra, para garantizar una actividad agropecuaria próspera y rentable, se concluye en la propuesta<sup>560</sup>.

### **c. Un Anteproyecto de Código Agrario (2018)**

Duque Corredor ha propuesto un Código Orgánico Agrario. La propuesta se *justifica a los fines de establecer sobre bases firmes, y permanentes, la seguridad jurídica de (sic) propiedad de la tierra, la definición de la actividad agropecuaria como asunto estratégico de la nación y garantizar la producción nacional con vista a la seguridad alimentaria de la población*, tal como se señala en la presentación del referido anteproyecto. El texto es una suma comprensiva de los temas que ocupan la materia agraria y agroalimentaria y de sus instituciones fundamentales como la propiedad, la expropiación, los contratos de tenencia, agroindustriales o de comercialización, entre otras<sup>561</sup>.

Entre sus principios generales el anteproyecto define lo que se entiende por actividad agraria productiva y función social, entre otras definiciones de interés, pero resalta la consideración del contenido esencial del derecho, lo cual es un cambio significativo respecto a la forma tradicional de concebirla y para los efectos de la investigación, la definición de propiedad agraria:

*Artículo 21: Propiedad agraria es la que tiene por objeto tierras destinadas o aptas para las actividades agrarias. Y su ejercicio consiste en el derecho de usar, gozar y de disponer de las tierras conforme las restricciones y limitaciones establecidas en este código sin que se afecten esencialmente esos atributos*<sup>562</sup>.

La función social de la propiedad y de la posesión en la propuesta, retorna a la forma que tenía en la LRA, especificando los elementos que la constituyen, pero sumando otros que la hacen aún más amplia, específica y completa:

*Artículo 22: La propiedad y la posesión de la tierra cumplen con su función económica, ecológica y social de garantizar la seguridad*

---

<sup>560</sup> *Ibidem*, pp. 281-293.

<sup>561</sup> Duque Corredor, Román J. *Anteproyecto Código Orgánico Agrario*. Fundación Alberto Adriani. Caracas. 2018, p. 3.

<sup>562</sup> *Ibidem*, p. 8.

*agroalimentaria de la población y el correcto uso de los recursos naturales renovables mediante los siguientes elementos esenciales:*

- b) La explotación eficiente y el aprovechamiento apreciable de la tierra en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentre y con su propia vocación y características;*
- c) La responsabilidad o participación de su propietario en la dirección, administración y en los riesgos financieros de la explotación o empresas agrarias;*
- d) La ejecución de actividades agrarias de forma que no perjudiquen el ambiente, la conservación de sus recursos naturales renovables y la biodiversidad;*
- e) El cumplimiento de las obligaciones de mejoramiento del suelo y de la explotación derivadas de los planes agroalimentarios y de mejoramiento previstos en las respectivas zonas de desarrollo rural sustentable;*
- f) El cumplimiento en la explotación o empresas agrarias de las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado y demás relaciones laborales en el campo;*
- g) El cumplimiento de las normas sobre los contratos agrarios en la Constitución y funcionamiento de la explotación o empresas agrarias;*
- h) La solvencia en el pago de los tributos prediales aplicables a las tierras rurales. Y;*
- i) La inscripción del respectivo predio rústico en el catastro y el cumplimiento de las obligaciones catastrales de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes<sup>563</sup>.*

El anteproyecto establece diversas formas de acceso a la propiedad agraria en las tierras rurales de la entidades públicas, de los campesinos, pequeños y medianos productores, que van desde

---

<sup>563</sup> *Ibidem*, p. 8

la venta pura y simple, la entrega por vía administrativa o el arrendamiento con opción a compra, entre otras figuras: en las tierras rurales de las entidades públicas:

*Artículo 101: La asignación de tierras rurales de las entidades públicas se podrá hacer bajo la forma de la venta pura y simple, de adjudicación administrativa, del arrendamiento con opción de compra o el usufructo administrativo, en las condiciones establecidas en este título o mediante cualquier otra forma jurídica que implique el otorgamiento de la tenencia y explotación de la tierra por el interesado y que se ajuste a los principios del presente Código<sup>564</sup>.*

Al respecto de la adjudicación administrativa, más adelante la propuesta define el alcance y aquí se observa un cambio respecto a lo que ha venido siendo la legislación agraria en el país, porque se plantea a la propiedad tomando en cuenta sus tres atributos, el uso y el goce, incluyendo el de disposición, solo que cada uno de ellos y todos en conjunto están fuertemente condicionados al cumplimiento de la función social definida por el propio Código:

*Artículo 105: La adjudicación concede el derecho de la propiedad sobre la tierra, pero la condiciona al cumplimiento de su finalidad económica y social en los términos del artículo 22, y de las demás obligaciones y limitaciones establecidas en este Capítulo. En particular la Facultad de disposición queda limitada solo por lo dispuesto en este Capítulo<sup>565</sup>.*

No hay prohibición de enajenar las parcelas adjudicadas, pero si hay fuertes limitaciones y condicionamientos que se deben entender como una forma de prevenir la reconcentración de la propiedad rural. El adjudicatario podrá enajenar, pero la intención de hacerlo deberá notificarla al Instituto Nacional de Tierras (INTI), quien tiene un derecho preferente de compra que deberá manifestarlo expresamente dentro de quince días. De no responder en el lapso, se interpreta como falta de interés en adquirir la parcela por lo que estaría renunciando a la preferencia. Ahora bien, la falta de notificación al INTI, permite al ente administrativo ejercer el derecho de retracto en el lapso

---

<sup>564</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>565</sup> *Ibidem*, p. 26.

de treinta días, según lo dispuesto en los artículos 1539, 1544 y 1546 del Código Civil<sup>566</sup>. Se permite la constitución de hipotecas sobre las tierras adjudicadas y en caso de ejecución judicial de la garantía, el INTI puede participar como postor en la subasta y venta de las tierras, quien no estará obligado a prestar caución para que le sea admitida la propuesta y tiene derecho preferente de adjudicación, en igualdad de condiciones. Si resultare adjudicatario bien el instituto de crédito ejecutante o el INTI, éste asignará la propiedad a otros beneficiarios que reúnan las condiciones<sup>567</sup>.

A la luz de los artículos presentados, el anteproyecto expone un cambio primordial respecto a lo que para el Derecho Agrario venezolano y la legislación agraria tradicional y la vigente, ha sido la noción de la propiedad agraria. La propuesta reconoce el núcleo esencial del derecho de propiedad, el uso, el goce, agregando la facultad de disponer, pero asume, también, la noción de la propiedad como un deber u obligación, comprometida a una función que es esencialmente productiva, ambientalmente sustentable y socialmente comprometida. Hay límites precisos a la propiedad agraria en los términos del Anteproyecto, en aras de salvaguardar la integridad de las parcelas en uno o varios adjudicatarios consecutivos si fuera el caso, evitando la reconcentración de la propiedad, mediante una tutela estricta de las enajenaciones que se llegaren a dar o de los créditos que se llegaren a ejecutar sobre las parcelas entregadas en garantía.

---

<sup>566</sup> *Ibidem*, p. 27 (artículo 110 del Anteproyecto).

<sup>567</sup> *Ibidem*, p. 27 (artículo 111 del Anteproyecto).

## VIII. A MANERA DE REFLEXIÓN

Formas inusitadamente contrarias a la dinámica del mercado sin lógica de justicia, marcaron los procesos de titulación de la propiedad territorial, desde la llegada de Colón hasta bien entrado el siglo XX. El latifundio como forma concentrada de propiedad y sus efectos adversos sobre la economía productiva y el acceso a las tierras, se constituye como la causa principal de la subexplotación o sobreexplotación de las tierras rurales, de la gestión irracional de los recursos naturales asociados a la tierra, sin criterios de sustentabilidad desde el punto de vista ambiental y de relaciones de producción totalmente inequitativas, especialmente en Hispanoamérica. La cuestión agraria se conforma precisamente como este conjunto de problemas que nacen de la forma como se fue estructurando la propiedad territorial latifundista. Ciertamente, el régimen latifundista que se retrotrae al antiguo sistema feudalista de propiedad territorial, no se corrige con el advenimiento del Estado absolutista cuando termina el medioevo a finales del siglo XV, sino que se refuerza a favor de las monarquías, de los nobles y se transmite a nuestro continente luego de la gesta de Colón, cuando se conquista y coloniza por parte de las Coronas de España y Portugal, la mayor parte del territorio de lo que hoy es América. La fuerza es el arma principal de la ocupación territorial en América.

A su vez, el derecho de conquista, como instrumento jurídico legitimado para la época por las Bulas del Papa Alejandro VI, permitió adherir territorios a los reinos europeos que fueron privatizados mediante la entrega a discreción a particulares, sobre bases fundadas en lealtades a las Coronas mediante figuras como las Mercedes o Cédulas Reales, las Encomiendas o las Composiciones, que tenían también como finalidad afianzar los dominios reales sobre el territorio y las poblaciones indígenas. Esto fue suficientemente descrito en el trabajo sobre la base de evidencias documentales que se citaron y que parecen demostrar esta hipótesis y no otra, como causa del régimen latifundista en la América Hispana y Lusitana. Los leales a la Coronan tenían ventaja. Una prerrogativa cortesana y no laboral.

La Independencia de Venezuela declarada en 1811 y los regímenes que gobernaron el país en los años posteriores hasta bien entrado el siglo XX, tampoco lograron eliminar los latifundios y su régimen de precariedades productivas e inicuas relaciones sociales, ya que las administraciones republicanas, la mayor parte de ellas al margen de criterios democráticos, no pasaron de las declaraciones sobre la democratización de las tierras, que se constituyeron en consignas durante la Guerra Federal y que tampoco lograron ser materializadas por el bando triunfador. Fue así como más

bien se replicaron las formas de repartir tierras que utilizaba la Monarquía, con denominaciones distintas como fueron los haberes militares o la venta de los baldíos de la República, que en la mayor parte de los casos premiaban, como en los inicios de la Colonia, las lealtades a favor de la insurgencia libertaria y en el caso de la venta de baldíos, a quienes mayor patrimonio económico tenían y que muchas veces no eran cancelados. Se mantuvo la concentración de las tierras en pocas manos y la tenencia precaria en muchas. Se continuó con la transmisión de derechos donde, una vez más, los leales, esta vez a la causa de la independencia, sacaban partido.

Al morir J V. Gómez en 1935, el país entra al siglo XX, a decir del ilustre merideño Mariano Picón Salas y la lucha por la democracia, ajena durante la Colonia y esquivada durante la República desde 1811, se fortalece al calor de los partidos que se consolidan y finalmente llega un 23 de enero de 1958. En 1960, con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria (LRA), se implanta el primer programa reformador de la estructura de la propiedad rural en el país, luego de varios intentos previos, el cual tuvo una vigencia de 40 años, hasta que fue sustituida por la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA), promulgada en 2001 y reformada parcialmente en 2005 y 2010.

En ambas legislaciones agrarias, tanto en la LRA derogada, como en la vigente LDTDA, se propuso la figura de la propiedad agraria, como una institución especial, que permite al beneficiario el usufructo de la tierra que se otorga por vía administrativa, sin posibilidad de enajenación. salvo por la vía de excepción, mediante autorización del INTI. La propiedad agraria se define en la doctrina del Derecho Agrario como una institución obligante, sin dejar de ser un derecho. La propiedad agraria es el centro de un conjunto de derechos, que según el ordenamiento vigente implican el derecho de usar y disfrutar la tierra con fines productivos, pero que también involucran un conjunto de obligaciones económicas, técnicas y sociales que tienen su fundamento en la actividad agraria, las cuales llenan de contenido al derecho de propiedad de la tierra. Por lo tanto, el propietario agrario tiene el derecho, pero también el deber, de usar la tierra de forma eficiente, permanente, continua, directa y racionalmente. Así está establecido en la legislación especial agraria en nuestro país y la doctrina agraria justifica las obligaciones o restricciones sobre la propiedad agraria porque esta institución está vinculada más al interés social que al provecho individual del propietario.

El Estado entrega un título que denomina de propiedad agraria que realmente no es de propiedad. Se debe reconocer, sin embargo, que, en la vigente ley de tierras, el legislador describió sin equívocos que la propiedad agraria que se obtiene mediante el título de adjudicación transfiere al beneficiario la posesión legítima de las tierras, garantizándole el derecho a ser usufructuario de la tierra transferida. Esta fórmula, prevista en la LDTDA, conduce necesariamente a reforzar una situación en la que se sustituye el latifundio privado por el de tipo estatal y los ocupantes precarios, en poseedores no propietarios, tercerizados frente al nuevo gran propietario que es el Estado. Una situación no prevista por el legislador y contraria al interés social según dispone la propia LDTDA.

En la investigación se cuestiona hasta qué punto las cargas u obligaciones impuestas a la propiedad agraria pueden constituirse a la vez en la principal limitación para el cumplimiento de esas mismas obligaciones. Hasta qué punto la imposibilidad de disponer no se constituye en ventaja sino en obstáculo al mejor uso de la tierra. Al no poder hipotecar ni cargar ningún tipo de gravamen sobre la tierra, el productor no tiene acceso a la principal fuente de financiamiento agrícola que son los préstamos con garantía de la tierra, aunque disponga de otras alternativas de financiamiento. Cuál sería entonces el incentivo para invertir, aumentar la escala productiva y mantener en el tiempo una unidad productiva sustentable. Cabe hacer la pregunta, entonces, si la propiedad agraria es una forma suficiente y eficaz de propiedad sobre la tierra agrícola para lograr los objetivos que sobre ella se esperan por razón de su función social. La limitada proporción de facultades por razón del derecho otorgado no guarda relación ni se compadece con el abanico de obligaciones que tiene el beneficiario: producir eficientemente, de forma socialmente justa, sustentable y conforme a los planes de seguridad alimentaria local o nacionalmente establecidos. La resolución sobre la entrega de cartas agrarias a los ocupantes precarios de tierras públicas y la que autoriza a registradores y notarios la protocolización y autenticación de hipotecas y certificación de gravámenes sobre bienhechurías y tierras con vocación agrícola, mencionadas en el estudio, constituyen respuestas frágiles de la Administración y muestran la insuficiencia de la LDTDA como mecanismo eficiente de regularización de la tenencia precaria.

Las críticas a las reformas agrarias latinoamericanas y en particular en Venezuela, se debe analizar desde diversos puntos de vista. La mayoría de los numerosos análisis se concentran en la falta del acompañamiento necesario, técnico, crediticio, de capacitación o a la falta de voluntad política para implantar y mantener la reforma, pero pocas son las observaciones que se han hecho formalmente, desde el punto de vista jurídico, a la estructura de la propiedad agraria y a la vinculación

de la estructura con el cumplimiento de la función social agroproductiva. Se ha dado por descontado que la solución jurídica es la entrega de un título revocable que eleva al ocupante precario o al solicitante beneficiado a la categoría de poseedor usufructuario y no al de propietario efectivo y pleno de su tierra.

El Derecho Agrario ha demostrado ser un disciplina en permanente evolución y cambio, por lo que le corresponde explorar y analizar desde el punto de vista de la doctrina agraria otras estructuras de la propiedad agraria. Un derecho pleno, más que un derecho de usufructo puede ser una opción para estudiar. Se podría pensar que esto acercaría la propiedad agraria a la propiedad civil o al liberalismo clásico, y la alejaría de su finalidad teleológica, de su sentido de justicia, de su objetivo humanista. Una respuesta a esta aparentemente compleja incertidumbre con visos de paradoja sería pensar en la bandera clásica del agrarismo: la tierra es para quien la trabaja. Esto no puede sino interpretarse, al menos en principio, como la entrega de propiedad, de títulos de propiedad a los productores y esto no pueden sino comprenderse, también en principio, sino como el derecho de usar, disfrutar y disponer de la tierra entregada en propiedad. La entrega de un título de propiedad pleno debe ser el punto de partida. Aun así, esta propiedad puede y deberá seguir obligada, condicionada, al cumplimiento de la función social. Igualmente, el interés social seguirá siendo el interés preferente en caso de utilidad pública, toda vez que ya en sí misma, la función social, lo implica.

La doctrina posiblemente ha sido muy conservadora temerosa en prever la amplitud del derecho de propiedad agraria, justificando permanentemente sus limitaciones, tal como fuera visto en el desarrollo del trabajo, para prevenir regresiones en los programas reformistas tales como la reconstitución del latifundio. El temor se justifica plenamente por las complicaciones que se han tenido en erradicar el latifundio y sus efectos adversos. De allí las limitaciones a la facultad de disposición y la justificación de prohibir la hipoteca en las tierras adjudicadas. La gravedad de los efectos sobre el bienestar de la población rural, entre ellos la pobreza, causado por el sistema latifundista de la estructura tradicional de la propiedad, justifica plenamente y hace políticamente necesario, llegar al convencimiento para que los actores sociales, económicos y políticos acuerden llevar adelante no solamente una reforma agraria sino programas integrales de desarrollo rural.

Aun así, la nueva propiedad agraria deberá observarse en su funcionamiento práctico y ajustarse a la realidad del medio rural y de la economía agrícola como parte del compromiso disciplinario de los agraristas para evaluar y supervisar permanentemente los programas

redistributivos que se implanten, teniendo como norte la actualización y corrección a partir de las fallas encontradas, no solamente en su aplicación, sino en los fundamentos normativos que le dan sustento.

## **IX. CONCLUSIONES**

La Conquista y posterior Colonización de los territorios de lo que hoy constituye el continente americano, está en el origen de la propiedad territorial, especialmente en Hispanoamérica. Esta surge a partir del gran Poder Público de la época que era el Estado monárquico Español y Portugués, quien legitimado por la Bula Papal de Alejandro VI, la privatiza mediante distintos títulos que entrega a discreción por derecho de conquista, méritos de guerra o premiando favores a quienes mostraran lealtad a la Corona. Se conformaron así los grandes latifundios sobre los que se originan e imponen relaciones de propiedad y producción heredadas del período feudal, que, si bien eran relaciones contractuales con apego a las leyes de la época, también eran profundamente inequitativas. Estas formas de ocupación y conformación de derechos territoriales privados se extendieron en los territorios de la América hispana y muchas de esas formas se replicaron con otras denominaciones luego de la Independencia en 1811, asimilándose en el orden jurídico republicano. Tal es el caso, por ejemplo, de los Haberes Militares.

La inequidad en la ocupación y apropiación del territorio generalmente reducida a los grupos cercanos al poder político, originó profundas injusticias y economías rurales ineficientes, que se expresaron en una alta concentración de la tierra, posesiones sin títulos, contratos desmedidos de uso de la tierra, minifundios, baja productividad de la tierra o grandes extensiones absolutamente improductivas, mercado informal de tierras y bienhechurías, grandes cantidades de productores, especialmente campesinos, excluidos de la economía agrícola formal, tenencia precaria, entre otros efectos adversos derivados de la forma como se instituyó la propiedad de la tierra en el país.

Si bien las normas españolas heredadas e impuestas en el ordenamiento jurídico colonial estaban imbuidas por la influencia románica de un tipo de derecho de propiedad de carácter absoluto, de amplio contenido y alcance favorable al patrimonio de la Corona y de la clase aristocrática de los propietarios, los cambios en el tiempo y la influencia árabe en las leyes hispanas reflejan matices y limitaciones a la propiedad de las tierras agrícolas, como es el principio del uso continuado de la cosa poseída, que condicionaba el derecho de propiedad o la sanción y repudio al ausentismo del propietario, o el principio según el cual hace suya la tierra baldía quien la trabaja (escalio). Estos principios forman parte en la actualidad de principios e instituciones esenciales del Derecho Agrario, como la usucapión agraria, el principio de producción directa y la función social de la propiedad, entre otros.

La evidencia es clara en señalar que las formas y procesos históricos de apropiación de la tierra, producto de la conquista y colonización, que generaron figuras como las Mercedes Reales, e incluso de las formas heredadas luego de los procesos de independencia como los Haberes Militares, crearon sistemas inequitativos, ineficientes e improductivos de tenencia de la tierra como el régimen latifundista y anularon el funcionamiento del mercado de tierras o lo hicieron muy imperfecto. El acceso inequitativo a las tierras agrícolas y su sesgada distribución que de por sí es un procedimiento injusto, desencadenó presiones sociales sobre los estamentos gubernativos para diseñar programas de acceso a la tierra, de entrega de títulos y en los casos más conspicuos, de cambios en la estructura de la tenencia y propiedad, mediante reformas agrarias. Curiosamente, la vigente legislación agraria del país reconoce la propiedad de la tierra que tuvo su origen en las Mercedes Reales o en cualquier otro título otorgado por la Corona Española por Composición o Cédulas Reales y en los Haberes Militares, considerando tales títulos como una privatización legal y legítima por ser desprendimientos válidamente otorgados por la Nación venezolana, aunque algunos de esos títulos se hayan entregado cuando el país no era todavía una Nación independiente.

El crecimiento desigual y la pobreza rural son los efectos más perversos del régimen latifundista heredado como vestigio feudal de un sistema que en todo caso puede asimilarse al precapitalismo y no al sistema de mercado o de un capitalismo regulado por las leyes que hoy conocemos en la actualidad y que no deja espacio para sistemas ineficientes de producción y mucho menos aun de concentración de la propiedad, porque contradice precisamente los principios de un mercado funcional. El capitalismo moderno ha sido más bien el principal freno para que los latifundios y su régimen inicuo siguieran expandiéndose en el mundo. Entre los principales críticos de los terratenientes y sus latifundios, ya desde el siglo XVIII, están dos economistas ingleses a quienes se les atribuye la paternidad del nacimiento y consolidación de las ideas liberales clásicas, como fueron Adam Smith y David Ricardo, precediendo en cien años o más a sus homólogos socialistas y anarquistas como fueron Carlos Marx y Pierre-Joseph Proudhon.

La propiedad agraria, que se forjó en el país a partir de la reforma agraria de 1960, finalmente concretada luego de varios intentos (1945, 1948) y que se continua con tal carácter, fue una respuesta política a la forma también política como se conformó la propiedad territorial en el país luego del proceso colonizador y que se replica luego de la independencia. La democratización del acceso a las tierras y el desarrollo de la economía rural siempre han sido programas que desde el Estado se han

tratado de impulsar especialmente desde 1935 al presente, con resultados fallidos. La reforma agraria de 1960 y la que se inicia en 2001 con la vigente de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, son expresiones concretas de políticas públicas de rango legal para eliminar los latifundios, igualar las oportunidades y condiciones de acceso a las tierras y fomentar la productividad de la agricultura y por ende el desarrollo rural.

La vigente ley de tierras se promulga con el propósito de crear un mercado de tierras rurales, de acuerdo con Ley Habilitante que la promovió, pero que en su contenido relegó el más elemental de los principios para la formación de mercados transparentes como es la definición de un derecho de propiedad de la tierra indubitablemente demarcado y transable. La proscripción de enajenar el derecho de propiedad agraria tal como lo establece la norma es la muestra concreta de tal contradicción. Tanto la LRA como la LDTDA rompen con el derecho civil para reemplazar instituciones civilistas que no dieron o no se aplicaron para dar respuesta a las injustas relaciones contractuales y de tenencia en el medio rural. Ambas leyes agrarias han formado parte del ordenamiento positivo, cada una en su tiempo y constituyen un fuero atrayente de las relaciones jurídicas que se forman por la naturaleza de las actividades agrícolas y por la función social de la propiedad de la tierra.

A pesar de que la reforma agraria de nuestro país se implanta tardíamente, ya bien entrado el siglo XX así como en la mayoría de los países del continente con historia colonial común, las demandas por lograr una mejor distribución de la tierra tiene antecedentes históricos importantes, como la de los hermanos Tiberio y Cayo Graco en la época de la Roma imperial. En el estudio se señaló que las peticiones al Senado romano de los Hermanos Graco como Tribunos de la Plebe, para redistribuir las tierras públicas rurales entre los campesinos, con establecimiento de límites a las superficies a distribuir y compromisos de cultivarlas, son precedentes importantes en la conformación de la propiedad agraria, así como la *lex agraria* se constituye también en antecedente importante de las reformas agrarias modernas.

Existen suficientes evidencias para concluir que la propiedad es una noción consustancial al ser humano y a su orden social, independientemente del grado de desarrollo de la comunidad que se estudie. El desarrollo social sí marca diferencias en relación con las distintas formas que puede asumir la propiedad y, en particular, de la propiedad de la tierra, al darle forma de institución jurídica y consagración en órdenes normativos de diverso tipo y naturaleza. La aparente ausencia de propiedad

en las culturas precolombinas o de otras áreas geográficas, no se debe tanto a la ausencia de la noción de propiedad como al incipiente grado de organización social, a la ausencia de un poder público con las características de lo hoy se conoce como Estado y a la abundancia del recurso tierra, que no ameritaba las limitaciones y regulaciones de uso que se imponen con forma de derechos de propiedad cuando el recurso es restringido.

Sobre la base de lo señalado en la investigación, existe suficiente certeza y sólida evidencia en la literatura, para concluir que la propiedad privada está entre las instituciones más efectivas para garantizar una organización social estable, sostenible y justa y donde los recursos se asignan y distribuyen más eficientemente. En especial, la propiedad privada sobre las tierras de cultivo y cría, promueven una organización y uso más eficiente de los recursos productivos, tendiendo a que los rendimientos agrícolas sean mucho mayores que en las formas colectivas o en las que el Estado es el propietario de la tierra. Otra cosa distinta se concluye en relación con el tamaño de la superficie de cultivo, toda vez que la evidencia mantiene aún la largamente demostrada noción de que en la agricultura no se dan las economías de escala y más bien son las menores superficies las que reflejan mayores niveles de productividad que las grandes áreas de cultivo, para semejantes condiciones de suelo, recursos y gestión.

La figura de la propiedad agraria en el país, tal como está legalmente definida en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, acusa los problemas propios de los sistemas de propiedad comunal o estatal, puesto que el titular de la adjudicación no es el propietario sino un usufructuario. El derecho de exclusión lo tiene el propietario adjudicador que es el Estado, quien por esta razón tiene la potestad de excluir de la adjudicación al beneficiario, revocando la asignación. En tal circunstancia, el adjudicatario no tiene incentivos para utilizar a su intensidad óptima la tierra otorgada o, según el caso, sobre utilizarla sin consideración de la conservación debida de los recursos. Conviene aclarar que la potestad revocatoria siempre pudiera permanecer en manos del Estado, con la finalidad de garantizar los fines del desarrollo y función social previstos en la ley, independientemente de si el adjudicatario es usufructuario o propietario pleno. De allí que se concluya que la propiedad agraria tal como está configurada en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario no es una institución suficiente ni eficaz como instrumento de tenencia de tierras, por lo que puede ser mejorado mediante cambios a su estructura para que incida más efectivamente en la productividad de las tierras y en el cumplimiento de la función social.

La conformación de la tipología de la propiedad agraria en el país, tanto la que nace con la ley de reforma agraria de 1960 como la que surge a partir de 2001, presenta vestigios típicamente feudales cuya forma más conspicua es el dominio señorial, caracterizado por la relación de dependencia del poseedor de la tierra con su propietario, el señor feudal que en este caso es el Estado, a cambio de una contraprestación económica, laboral o de algún otro tipo por el hecho de disfrutarla. Cabe preguntar hasta qué punto la adjudicación de la propiedad agraria no libera al productor beneficiado de ataduras innecesarias e injustas respecto al Estado que no solo continúa siendo el verdadero propietario, lo condiciona, le prohíbe disponer de la tierra y le puede revocar a discreción la adjudicación. No existe solamente la obligación de la función social a la cual todo propietario o poseedor de una tierra con vocación productiva está obligado, lo cual se entiende dentro de la lógica pactada socialmente para las tierras con este tipo de finalidad. Además de la función social, el adjudicatario tiene otras cargas y obligaciones porque conjuntamente con la proscripción de disponer, el propietario adjudicado no puede arrendar su tierra, ni hipotecarla, como tampoco puede constituir sociedades ni negocio jurídico que implique compartir el aprovechamiento de la tierra o delegarlo en terceros porque para la vigente ley de tierras todas estas formas contractuales de explotación se consideran un beneficio obtenido a través de la tercerización y estas formas de aprovechamiento se consideran contrarias al espíritu del desarrollo agrario nacional. Los propietarios de tierras agrícolas que las han obtenido por los medios civiles de la compraventa o la herencia, también están obligados con esas mismas cargas por razón del principio agrarista de la gestión directa y obligados también, por causa de la función social, al cumplimiento de actividades productivas según los planes del Ejecutivo Nacional para contribuir a garantizar la seguridad alimentaria de la Nación. Paradójicamente, sin embargo, estos tienen la libertad de disponer de sus tierras cuando lo estimen necesario y conveniente y los adjudicatarios no tienen esta prerrogativa, que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad, a pesar de ser los beneficiarios principales de la ley.

La integración de la teoría económica de los derechos de propiedad y de la doctrina jurídica del derecho agrario sobre los mismos, se puede constituir en una solución a la cuestión de la propiedad agraria en el país. La comprensión por parte del legislador agrario de la necesidad de incorporar consideraciones económicas a la estructura de la propiedad puede contribuir a mejorar los índices de productividad, la inversión agrícola, el acceso al financiamiento y su devolución, lo que en definitiva permitirá cumplir de forma más efectiva, eficiente y justa con la función social de la propiedad de la tierra. Por otra parte, ante la posibilidad de un economicismo excluyente y el temor de una

reconcentración de la propiedad, siempre existe la posibilidad, por vía normativa, de armonizar la racionalidad individual con el interés general, estableciendo limitaciones al comportamiento maximizador y por tanto al derecho de propiedad que se adjudique a plenitud.

A diferencia de la concepción civilista, el *fundo* para el derecho agrario, más que un objeto, es un bien definido por su función eminentemente productiva, estando sus titulares limitados en su derecho de propiedad y obligados, independientemente del título, a administrarlo íntegramente, conforme a las normas técnicas de las buenas prácticas de producción, porque su fin último es la actividad productiva que debe velar por la unidad y mantenimiento del *fundus instructus* como base de la empresa agrícola, alrededor del cual giran los otros factores de producción, como son el capital, el trabajo y la gestión empresarial o administrativa. Las formas de tenencia y en especial el derecho o derechos de propiedad sobre el fundo, sin embargo, de acuerdo con la teoría económica e institucional revisada, están fuertemente vinculados al desempeño productivo por los incentivos o desincentivos, que sobre el sujeto productor, provocan las distintas formas de tenencia, según los casos.

Tal como fue señalado, la propiedad es, ciertamente, una oportunidad para el uso presente o futuro de un activo que está garantizado por el sistema legal, siendo la garantía un poder exigible para mantener el control sobre las oportunidades económicas del activo. El derecho sobre el activo, la propiedad, y las garantías exigibles sobre el activo deben recaer sobre el sujeto titular, el propietario, para que se creen los incentivos necesarios para el uso económico óptimo del recurso o del activo. Si el activo o recurso es la tierra y el uso posible es la agricultura, solamente se logrará un nivel óptimo de aprovechamiento y desarrollo del recurso, si el propietario siente que, de verdad, lo es tal y que, además, esa sensación está garantizada y de ser necesario, exigible frente a todos, incluso frente al Estado, tal como lo señala la teoría económica de los derechos de propiedad y que sostiene la evidencia.

Libertad económica y propiedad son dos conceptos que están estrechamente ligados, al punto que no es posible concebir uno sin el otro y aunque se pueda pensar que un propietario de tierras puede no ser productor. La función social, sin embargo, noción no considerada por el constituyente del 99, es incorporada por vía jurisprudencial como un elemento consustancial a los derechos que se consideren trascendentes al interés social, entre ellos el derecho de propiedad, tal como se señaló al analizar la conocida y polémica sentencia N° 85 de la SC del TSJ, en la que se hace una amplia narrativa sobre el alcance del Estado Social de Derecho y de Justicia. También es un concepto que se incorporó en

la legislación agraria vigente, como una obligación inherente a las tierras privadas (Artículo 2, núm. 5, LDTDA).

La intrínseca relación entre propiedad de la tierra y libertad empresarial para el desarrollo de actividades económicas entre ellas las del campo, tiene efectos trascendentales cuando se limita el derecho de propiedad de la tierra por razón de su función social, porque estas limitaciones se trasladan necesariamente y restringen, asimismo, la libertad económica y por tanto empresarial de los productores, por razón de aquella íntima relación a la que se ha hecho referencia. La función social de la propiedad, sin embargo, es un concepto ampliamente reconocido en la mayor parte de las legislaciones del mundo y doctrinariamente fundamentado.

Para el Derecho Agrario la propiedad de la tierra obliga, tanto o más por razón de su naturaleza, que la propiedad sobre cualquier otro tipo de bien, por razón de su función social, ya que la tierra al no ser un bien producido sino dado por la naturaleza, con mayor razón implica obligaciones universales para el propietario, que no por ello debe dejar de serlo por causa de gravámenes confiscatorios a la propiedad. Santo Tomás, Duguit y la doctrina social de la Iglesia Católica, revisados ampliamente en el trabajo, razona y justifican plenamente la función social de la propiedad en el marco de una defensa, también, de la propiedad privada. La función social de la propiedad de la tierra como principio esencial del Derecho Agrario se ha nutrido y enriquecido abundantemente de los preceptos filosóficos de tales corrientes y de otras también revisadas, sin dejar al margen la necesidad de que la propiedad privada es necesaria como organizadora social eficiente, vinculada con la libertad del individuo.

Si asumimos que parte de las fallas e ineficiencias de los procesos de reforma agraria en el país se deben a la forma en que se ha estructurado la propiedad agraria, es decir, que el derecho de usufructo que se otorga al beneficiario de la adjudicación, es inefectivo para el cumplimiento de la función social de la productividad sustentable, o que la propiedad agraria es un derecho mal adaptado al mercado y a las nuevas tecnologías, entonces se debe concluir que la relación costo beneficio de la adjudicación es negativa, por lo cual se requiere un cambio en el derecho otorgado que permita relaciones más eficientes desde el punto de vista económico sin que esto sacrifique el objetivo social del proceso reformista del cambio en la estructura de la propiedad.

Cambiar la propiedad agraria actualmente vigente en la ley de tierras por un derecho de propiedad privada de la tierra agrícola, un derecho pleno que permita no solo las facultades de uso y goce, sino

que el beneficiario pueda disponer de su tierra, es una propuesta posible y necesaria para mejorar el desempeño productivo de los predios y la eficiencia general del proceso reformista. Un derecho a la tierra así concebido permite el desarrollo de un mercado de tierras, objetivo esencial que justificó en su momento la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en 2001, pero también se adapta mejor al mercado agrícola en general, a la apertura de nuevos mercados como los de exportación, al mercado financiero, al facilitar el crédito agrícola y sobre todo a las nuevas tecnologías y buenas prácticas agrícolas que exigen adecuaciones permanentes en la forma como se gestionan los procesos productivos para el cumplimiento de objetivos de sustentabilidad.

El cambio de la propiedad agraria vigente a una propiedad agraria plena, que implique verdadera propiedad, requiere un cambio paradigmático fundamental en el país, especialmente en el Derecho Agrario y la doctrina agrarista de la propiedad y en los legisladores. Un cambio en el que el Estado dejaría de ser el propietario de los predios adjudicados y el adjudicatario pasaría a tener la propiedad plena de sus tierras. De esta forma, el Estado deja de ser el propietario ineficiente de las tierras que adjudica, pero puede centrarse en mejorar la eficiencia del programa reformista, mediante mecanismos de supervisión más directos y efectivos que garanticen el cumplimiento de la función social de los predios otorgados, manteniendo siempre su potestad expropiatoria. Se requeriría, igualmente, de un gran consenso nacional entre el mundo político, el jurídico agrario y los productores y entre estos, el sector campesino.

El análisis de la propiedad y en especial, el de la propiedad de la tierra, se debe acompañar de un análisis interdisciplinario, que debe incluir a la economía, el análisis económico del derecho y de forma muy particular, el enfoque institucional. Este análisis se sugiere especialmente para los legisladores y teóricos del derecho, ya que una vez que una norma es promulgada, queda fijada en el ordenamiento jurídico hasta su próxima reforma o derogatoria, pero sus efectos reales, sobre las intenciones, los incentivos, incluso sobre la psicología de los individuos, son constantes, permanentes, con consecuencias importantes sobre los sistemas de producción y el desarrollo rural, cuando de la tierra se trata. El temor a las invasiones impunes o a las expropiaciones arbitrarias reduce la propensión a invertir, a mejorar o a cuidar la tierra.

La investigación presentó varias propuestas que ya existen al respecto, así como algunas premisas que se deben tomar en cuenta para transformar la actual figura de la propiedad agraria por una que implique la plena propiedad de la tierra sin que esta pierda obligaciones esenciales como la función

social y protecciones jurídicas para prevenir la reconcentración de la propiedad y reconstitución de los latifundios, que fueron reseñadas ampliamente reseñadas en el estudio. El eje central de una propuesta de cambio de la propiedad agraria tal como actualmente está concebida, para por tomar en cuenta el contenido esencial del derecho de propiedad.

El Estado debe procurar mantener y mejorar su rol promotor de las condiciones adecuadas para que un proceso reformista, en el marco de la economía agrícola, mejore su efectividad y procurar la provisión eficiente de los bienes públicos que acompañan el crecimiento agrícola y el desarrollo rural como es la legislación rural adecuada, la educación rural, investigación, desarrollo y extensión de tecnologías agrícolas para mejorar la productividad y el bienestar de los productores, entre otros. Fundamental para una titulación de derecho eficientes, es el Catastro Rural y el Registro Agrícola. Son servicios públicos que el Estado debe agilizar para garantizar transparencia, seguridad jurídica y reducir los costos de transacciones asociados a los procesos de identificación, titulación y registro de derechos.

Mucha discusión se ha dado acerca de la existencia de un derecho agrario antiguo, romano, incluso anterior al romano, precapitalista, etc. Lo cierto es que siempre han existido normas que regulan la agricultura, las actividades conexas, las tierras de cultivo, tanto en cuanto a su uso, disfrute y disposición, que se enmarcan en el cuerpo normativo del Derecho Civil. El Derecho Agrario, sin embargo, es moderno, postcapitalista, que nace como ciencia jurídica a principios del siglo XX, entre otras razones, pero una muy relevante, porque se rompe la unidad del derecho privado civilista, al mostrarse este incapaz de dar respuestas suficientes y satisfactorias a fenómenos económicos y sociales más complejos que surgen alrededor de la agricultura y de la relación del hombre con la tierra, como la inequidad en el acceso y distribución de la tierra, su acaparamiento, la concentración de la posesión y la propiedad, la separación de estas dos figuras cuando de lo agrario se trata, el uso sustentable de los recursos en las actividades agrícolas y su relación con la finalidad misma de la actividad para la sociedad como es la producción de alimentos y consecuentemente, la alimentación, las relaciones contractuales desiguales, entre otras. De allí nace la especialización del Derecho Agrario o incluso para algunos tratadistas, la autonomía científica de esta disciplina, con un objeto de estudio particular, principios e instituciones especiales como la propiedad agraria.

El Derecho Agrario y sus propulsores, en su permanente y constante búsqueda de elementos que le den fundamento a la autonomía científica, han explorado vinculaciones con distintas disciplinas como

la filosofía, la sociología, la economía, la historia, la política, definiendo y reforzando los cimientos de las instituciones que le han dado la autonomía académica y jurídica, e incluso la jurídica, aunque aún existan doctrinarios que se la niegan. En esa búsqueda, la institución de la propiedad de la tierra siempre ha sido el eje central, aunque se denote cierto descuido o tal vez sería mejor decir demora, al menos en el caso venezolano, en hacer más análisis y estudios que vinculen a la propiedad como institución con la teoría económica de los derechos de propiedad. En el ámbito legislativo todo apunta a cargar con más limitaciones a la propiedad y en particular a la propiedad de la tierra.

Conviene distinguir la propiedad latifundista del régimen latifundista, este último declarado como contrario al interés social en el constitucionalismo del país desde 1947. Un régimen latifundista es la consecuencia de la gran propiedad de la tierra rural. La ley de tierras vigente privilegia las condiciones de la explotación económica, en función del bien común y el cumplimiento de la función social agroalimentaria, por encima incluso de la superficie de la tierra ya que, de acuerdo con la norma agraria, una parcela que no supere el promedio de ocupación de la región, pero no alcance al menos el 80 % del rendimiento idóneo, también podría considerarse un latifundio. Lo esencial, si se utiliza una interpretación progresiva, acorde a los objetivos del derecho agrario y de la propia ley es que las propiedades o posesiones rurales cumplan la función social agroalimentaria, no contribuyan a concentraciones monopólicas locales, regionales o nacionales, ni su explotación económica sea contraria a la sustentabilidad ambiental, como tampoco las relaciones laborales que se establezcan, sean contrarias a principios de justicia social, convencional y legalmente consagrados en el ordenamiento.

Si bien se carecen de cifras suficientemente confiables del grado de concentración de tierras rurales en manos privadas y en manos del Estado, existen indicios para suponer que en Venezuela esta concentración sigue siendo alta y se ha acentuado en los últimos años en favor del Estado. Mientras esto se mantenga, la necesidad de una reforma agraria sigue vigente y pudiera jugar un rol fundamental en la democratización de las tierras, siempre y cuando se redimensione hacia un proceso más gerencial, más eficiente en la entrega, con mayor acompañamiento al pequeño productor, más desconcentrado y menos ideologizado de lo que ha venido siendo hasta el momento presente y en especial en los últimos 20 años de vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, bajo el llamado socialismo del siglo XXI. En el trabajo se presentaron algunas cifras que muestran que el INTI otorga mayor cantidad de instrumentos jurídico-administrativos para garantizar la permanencia, como las

cartas agrarias, que adjudicaciones de la propiedad agraria. Esta tendencia, de mantenerse, conduce a reforzar la sustitución del latifundio privado por el latifundio del Estado, aumentando los ocupantes precarios, tercerizados frente al gran propietario de tierras en el país que es el Estado. Una situación no prevista por el legislador y contraria al interés social y al espíritu de la norma, según prescribe la propia ley de tierras.

El Derecho Agrario como disciplina sigue presentando contradicciones entre la pretendida autonomía y la especialidad, que afectan la definición misma de esta área de estudio. Las definiciones más conspicuas apuntan siempre al derecho agrario como un conjunto normativo, como un sistema de normas especiales y no aparece una conceptualización que se desarrolle a partir del objeto de estudio, como ocurre en cualquier rama científica. Como consecuencia, el objeto de estudio del Derecho Agrario es muy amplio y ha ido creciendo en la medida que evolucionan no solo los estudios jurídicos, sino la actividad sobre la que se fundamenta, que es la agricultura. La propiedad territorial, la agricultura y los sujetos del campo, y todos los problemas que se forman alrededor de estos tres elementos, han ido cediendo espacio, para que la disciplina se nutra de derechos económicos y sociales y de otros elementos que hoy forman parte de su objeto y de su alcance: el ambiente y sus recursos naturales, la producción sustentable, los derechos económicos y sociales del productor, la empresa agraria, la alimentación, el mercado local, los mercados globales, entre otros.

El mercado, si bien puede ser una opción para garantizar el libre intercambio comercial y contractual del recurso tierra y puede constituirse en un fuerte incentivo para la inversión en mejoras, en tecnología y en la gestión sustentable del hecho productivo, no garantiza por sí mismo, tal como se reconoce actualmente, la eficiencia ni la equidad. Tal como se señaló el recurso tierra tiene limitaciones geográficas y cuantitativas y estas limitaciones hace de este recurso natural un bien particular y distinto al de cualquier otro bien o factor de producción. La legislación que procure un cambio estructural efectivo y eficiente de la propiedad puede y posiblemente debe incluir elementos que permitan el desarrollo de un mercado de tierras rurales transparente, siempre y cuando, también incluya las previsiones para evitar las imperfecciones que conduzcan a la reconcentración de la tierra y las ineficiencias económicas en detrimento del uso productivo de las tierras y de sus recursos naturales asociados. La liberación de los obstáculos legales a las transacciones sobre tierras, para que rindan los resultados esperados deben estar acompañados de un contexto donde no haya restricciones al libre cambio de los bienes y servicios necesarios para producir, como insumos y crédito.

## X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alchian, Armen y Demsetz, Harold. (1973). *The Property Right Paradigm*. The Journal of Economic History, Vol. 33, No. 1. 1973, pp. 16-27 Disponible en: Stable URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0507%28197303%2933%3A1%3C16%3ATPRP%3E2.0.CO%3B2-A> Consultado el [22-04-2019]

Álvarez Álvarez, Leonardo. *La Constitución de Weimar ¿Una república sin republicanos?* Historia Constitucional: Revista Electrónica de Derecho Constitucional. Núm. 12. 2011, pp. 443-459. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/revista/2064/A/2011> Consultado el [22-04-2018]

Álvarez, Tulio Alberto. *Procesos civiles especiales contenciosos*. Tomo II. 4ta ed. ampliada y corregida. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2012.

Álvarez, Tulio Alberto. *La Constituyente. Todo lo que usted necesita saber*. Colección Ares. Los Libros de El Nacional. Caracas. 1998.

Arcila Farías, Eduardo. *Economía colonial de Venezuela*. Tomo II. Italgráfica. Caracas. 1973.

Argüello, Israel. *Ejercicios de las pretensiones agrarias referidas a la propiedad y la posesión*. Serie Trabajos de Ascenso N°2. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2009.

Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.

Azpúrua, Carmen Josefina. *La Marqueseña mito y realidad*. Los Libros de El Nacional. Caracas. 2007.

Baptista, Asdrúbal. *Límites de la economía política. Consideraciones acerca de una ciencia histórica*. Editorial Panapo. Caracas. 1996.

Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard. *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. 2da edición. Ediciones IESA. Caracas. 1992.

Barboza Parra, Ely Saúl. *Doctrina General sobre los Productores y la Empresa Agropecuaria en el Derecho Venezolano*. Fundación Alberto Adriani. Caracas. 2017.

Budzinowski, Roman. *Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations)*. **En:** Budzinowski, Roman (ed.). XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality. World Union of Agricultural Law. Poznan, Polonia. 2018, pp. 15-25. Disponible en: <http://wcal2018.syskonf.pl/conf-data/WCAL2018/files/15UMAU%20-%20Book%20of%20Articles.pdf> . Consultado el [25-01-2019]

Brahm García, Enrique. *El concepto de propiedad en el Código Napoleónico. Una nueva interpretación de su artículo 544 en la historiografía jurídica alemana*. Revista Chilena de Derecho, Vol. 23, N°1. 1996, pp.7-12

- Brebbia, Fernando P. y Malanos, Nancy L. *Derecho Agrario*. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1997
- Brewer-Carías, Allan R. *Constituciones Iberoamericanas. Venezuela*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2014. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3678/9.pdf> Consultado el [20-01-2020]
- Brewer-Carías, Allan R. El régimen de las tierras y la adquisición del derecho de propiedad privada sobre tierras rurales en Venezuela. Separata digital. 2005. Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2010/10/61.-I-2-63.-El-r%C3%A9gimen-de-las-tierras-bald%C3%ADas-y-el-derecho-de-propiedad-privada.doc.pdf>
- Brito Figueroa, Federico. *Historia Económica y Social de Venezuela*. Tomo III. Ediciones de la Biblioteca-EBUC. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 2011.
- Bromley, Daniel W. 7. Property Regimes in Economic Development: Lessons and Policy Implications. Pp. 83-91. **En:** Lutz, Ernst (editor). *Agriculture and the environment: perspectives on sustainable rural development*. A World Bank Symposium. The World Bank. Washington, D.C. 1998.
- Caldera, Rafael. *Los Causahabientes de Carabobo a Punto Fijo*. Editorial Panapo. Caracas. 1999.
- Canova, Antonio, Herrera, Luis Alfonso y Anzola, Karina. *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho de propiedad en la Venezuela actual)*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo y Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2009.
- Carrasco Tezanos, Ángel. Propiedad campesina y medianos propietarios en Castilla Central entre los siglos XV y XVI. *Studia Histórica. Historia Medieval*. Ediciones Universidad de Salamanca. N° 22. 2004, pp. 109-149. Disponible en: [https://revistas.usal.es/index.php/Studia\\_Historia\\_Medieval/article/view/5042/5079](https://revistas.usal.es/index.php/Studia_Historia_Medieval/article/view/5042/5079). Consultado el [20-05-2019]
- Carrera Damas, Germán. *La Primera República liberal democrática 1945-1948*. Serie Cuaderno de Ideas Políticas N° 9. Fundación Rómulo Betancourt. Caracas. 2008, pp. 52 y 52.
- Carrozza, Antonio. Problemas de Teoría General del Derecho Agrario. En *Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano*. San José, Costa Rica. Fidac. 1982.
- Casanova, Ramón Vicente. *Derecho Agrario*. Universidad de los Andes. Consejo de Publicaciones. Mérida. 2000.
- Casanova, Ramón Vicente (coord.). *De hombres, tierras y derechos. La agricultura y la cuestión agraria por los caminos del Descubrimiento*. Colección Perspectiva actual. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Caracas. 1997.
- Casanova, Ramón Vicente. *Derecho Agrario, una doctrina para la reforma agraria venezolana*. México. Editorial Grijalbo. 1972.
- Casanova, Roberto. *Propiedad, libertad e inclusión. Aportes para el debate público*. **En:** Spiritto, Fernando (coord.). *La nueva economía venezolana. Propuestas ante el colapso del socialismo rentista*. Editorial Alfa. Caracas. 2017.

Colina Garea, Rafael. *La función social de la propiedad privada en la constitución española de 1978*. Universidad de la Coruña. Facultad de Derecho. 1995. Pp. 19-21. Disponible en: <https://core.ac.uk/reader/61896406>. Consultado el [01-12-2019]

Congreso de los Diputados de España. *Constitución de Portugal, 1976, con enmiendas hasta 2005*. constitueproject.org. Madrid. 2005. Disponible en: [https://constitueproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf?lang=es](https://constitueproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es)

Cordero Quinzacara, Eduardo. De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, núm. XXXI, 2008, pp. 493-525. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1736/173613754014.pdf>. Consultado el [02-12-2019]

Corte Constitucional. *Constitución Política de Colombia*. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Centro de Documentación Judicial (Cendoj). Bogotá. 2015. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>. Consultado el [23-06-2020]

Cooter, Robert y Ulen, Thomas. *Derecho y economía*. Trad. Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica. 1998. México, p. 100.

Cruz, Luisa. *Una gobernanza responsable en la tenencia la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la alimentación*. Documento de Discusión. FAO. Roma. 2010, p. 6. Disponible en: <http://www.fao.org/3/al382s/al382s.pdf>. Consultado el [02-12-2019]

Deininger, Klaus. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. A World Bank Policy Research Report. The World Bank and Oxford University Press. Washington, DC. 2003.

de Janvry, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. The John Hopkins University Press. Baltimore. 1981

Delahaye, Olivier. *La cuestión agraria en Venezuela*. Ediciones de la Universidad de los Andes (ULA). Mérida. 2018. Disponible en: [http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/45548/libro\\_la\\_cuestion\\_agraria.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20](http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/45548/libro_la_cuestion_agraria.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20). Consultado el [02-11-2019]

Delahaye, Olivier. *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela, desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*. Fondo Editorial Tropycos. Caracas. 2003.

Delahaye, Olivier y Martín, Elizabeth. *Conformación y evolución del mercado de tierras agrícolas en Venezuela*. *Revista de la Facultad de Agronomía. UCV, Maracay*. N° 28, p.71-81. 2002.

Delahaye, Olivier. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Fondo Editorial Tropycos. Caracas. 2001.

De León, Ignacio. *La Propiedad Privada como causa del Progreso*. CEDICE Libertad. Venezuela hoy/16. Caracas. 2008.

Demsetz, Harold. *Toward a theory of property rights*. *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. 1967. pp. 347-359. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002->

[8282%28196705%2957%3A2%3C347%3ATATOPR%3E2.0.CO%3B2-X](https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf). Consultado el [20-04-2019]

Deutscher Bundestag. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Sección de Relaciones Públicas. Berlín. 2019, p. 24. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> Consultado el [20-04-2019]

Duque Corredor, Román J. *Anteproyecto Código Orgánico Agrario*. Fundación Alberto Adriani. Caracas. 2018.

Duque Corredor, Román J. *Procesos sobre la propiedad y la posesión*. 2ª Edición. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios, 80. Caracas. 2009, p. 484.

Duque Corredor, Román J. *Aportes históricos y perspectivas del derecho agrario en América*. Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad. ULA, Mérida. N°34, pp.15-24. 2008.

Duque Corredor, Román J. *La cuestión agraria en Venezuela: actualidad y perspectivas*. Capítulo 4, pp. 113-120. **En:** Sanz Jarque, Juan José; Franco García, José Mª y de Soroa y Plana, Carlos (coords.). *La Cuestión Agraria en Iberoamérica y España*. Servio de Publicaciones. Universidad Católica de Ávila. Salamanca. 2002.

Duque Corredor, Román J. *La dimensión agroalimentaria del derecho agrario venezolano: su influencia en la competencia de los tribunales agrarios*. Revista de Derecho, N° 12. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2004, pp.13-29.

Duque Corredor, Román J. *Derecho Agrario Instituciones*. Tomo I. Editorial Jurídica Alva, SRL. Caracas. 2001.

Duque Corredor, Román J. *Régimen jurídico de la propiedad dotatoria*. Temas Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria Nacional. N°14. Caracas. 1982, pp. 14-28

FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. FAO. Roma. 2012.

FAO. Resultados de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). CL 131/15. Consejo de la FAO. 131º período de sesiones. Roma. 20-25 de noviembre. 2006, p. 1. Disponible en: <http://www.fao.org/3/j8160s/j8160s.pdf> . Consultado el [20-03-2019]

FAO. Informe de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR). C 2006/REP. Porto Alegre, Brasil. 2006. Disponible en: [http://www.agter.org/bdf/docs/icarrd-declaracion\\_final\\_es.pdf](http://www.agter.org/bdf/docs/icarrd-declaracion_final_es.pdf) . Consultado el [20-03-2019]

FAO. *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*. Material conceptual y técnico. Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias N° 2. FAO. Roma. 2004. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-y5673s.pdf>. Consultado el [20-03-2019]

Fazio, Ariel. *Fundamentos conceptuales de la propiedad intelectual. Liberalismo y crítica*. Ideas y Valores. Vol. 68, Núm.. 70. 2019, pp. 121-145. Disponible en: <http://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v68n170.61761>. Consultado el [20-12-2019]

Fernández Morales, Juan Carlos. *Temas de Derecho Constitucional: Especial referencia a la jurisprudencia de la Sala Constitucional*. 3ra ed. Universidad Católica. Andrés Bello. Caracas. 2012.

Gallardo Vaudo, Catherina y Saldarriaga López, Néstor. *La desnaturalización del derecho de propiedad privada en la jurisprudencia agraria*. **En:** Louza Scognamiglio, Laura (Coord.) *La propiedad privada en Venezuela. Situación y perspectivas*; pp. 89-114. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas. 2016.

García Soto, Carlos. *La garantía del contenido esencial del derecho de propiedad en los ordenamientos jurídicos de España y Venezuela*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense. Madrid. 2015. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/28130/1/T35656.pdf>. Consultado el [20-10-2019]

García, Antonio. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Amorrortu editores. Buenos Aires. 1973, pp. 61-62.

Giménez Landínez, Víctor. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Marco conceptual e implicaciones jurídicas*. Estudio Legislativo N° 18. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Roma. 1979.

Giménez Landínez, Víctor. El problema de la hipoteca en tierras de reforma agraria. **En:** Procuraduría Agraria Nacional. *Temas Agrarios*. Año I, N° 2. Caracas. 1979, pp.15-26.

Giménez Landínez, Víctor. *Contribuciones del Derecho Agrario Venezolano al Derecho Agrario como ciencia*. Publicaciones del Fondo de Crédito Agropecuario. Serie Derecho Agrario. 1980.

Giménez Landínez, Víctor M. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Marco conceptual e implicaciones jurídicas*. 3ra edición. Editorial Arte. Caracas. 1981, p. 159.

Grisanti, Luis Xavier. *Alberto Adriani*. Biblioteca Biográfica Venezolana. Fundación Bancaribe. Ediciones El Nacional. Caracas. 2008.

Gutiérrez Benavides, Harry Hildegard. *Comentarios al procedimiento contencioso administrativo agrario*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2007.

Graterón Garrido, Mary Sol. *Derecho Civil II. Bienes y Derechos Reales*. 4ta ed. Tercera reimpresión. Ediciones Paredes. Caracas. 2016, p.91

Heitger, Bernhard. Property rights and their impact on the wealth of nations. Kiel Working Paper N° 1163. Kiel Institute for World Economics. Germany. 2003, p. 1. Disponible en: <https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/system/property-rights-and-their-impact-on-the-wealth-of-nations-a-cross-country-study/kap1163.pdf>. Consultado el [20-03-2019]

Hernández G., José Ignacio. *Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socio económico en Venezuela. A propósito del proceso de reforma constitucional*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas. 2008.

Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Legislación agraria venezolana. Compilación e índice temático*. Instituto Agrario Nacional. Caracas. 1971.

Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Ley de Reforma Agraria. Reglamento de la Ley de Reforma Agraria*. Ediciones de la Procuraduría Agraria Nacional. Caracas. 1981.

Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Nociones básicas para afrontar los conflictos de tenencia de la tierra en el sector rural*. En: Funes, Julio César (coord.). *Transformación de la Agricultura para el Desarrollo*. Editorial Fundación CIARA. Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas. 1997, pp. 196-214

Hernández Ocanto, Miguel Angel. *Fundamentos jurídicos esenciales en la construcción del Derecho Agrario Venezolano*. Trabajo de Ascenso a Titular. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 2000.

Hernández Ocanto, Miguel Angel. *El Latifundio*. En: Carrillo A. Carlos Luis (coord.), Chitty Laroche Nelson y Grillet, Asdrúbal. Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi. Universidad Central de Venezuela. Instituto de Derecho Público. Ediciones Paredes. Caracas. 2008, pp. 475-499.

Lagrange, Enrique. *Historia y actualidad del régimen jurídico de la propiedad agraria*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios, 67. Caracas. 2006.

Lara Peinado, Federico. *Código de Hammurabi*. Estudio preliminar. Colección Clásicos del Pensamiento 23. 3ra edición. Editorial Tecnos. Madrid. 2003. Pp. XCI-XCIII.

Lawry, Steven; Samii, Cyrus; Hall, Ruth; Leopold, Aaron; Hornby, Donna and Mtero, Farai. *The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries: a systematic review*. Journal of Development Effectiveness. Vol. 9, N° 1, pp. 61-81. 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19439342.2016.1160947>. Consultado el [20-03-2019]

López Guerra, Luis (ed.). Constitución española. Editorial Tecnos. 1997. Madrid, p.51.

Machado Allison, Carlos E. *La alternativa agrícola. Una agricultura como la que no hemos conocido transformará al país*. Editorial Libros Marcados. Caracas. 2009, p. 65.

Mariluz Urquijo, José M. *El régimen de la tierra en el derecho indiano*. Segunda Edición aumentada. Editorial Perrot. Buenos Aires. 1978.

Marrero C, Juan F. *Análisis de la evolución en el marco constitucional y legal agrario, Venezuela 1999-2012*. **En:** Análisis de la situación agrícola de rubros seleccionados en Venezuela durante el período 2000-2010. Edición Especial 75 Aniversario de la Facultad de Agronomía, UCV y 60 Aniversario de la Revista. Revista Alcance N° 72. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay. pp. 257-277. Disponible en: [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_agro/article/view/15248/144814481913](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_agro/article/view/15248/144814481913) Consultado el [01-12-2019]

Mattéi Muller, Marie-Claude. *La propiedad indígena, entre mito y realidad*. **En:** Ramírez Ribes, María (compiladora). *Lo mío, lo tuyo, lo nuestro. Visiones sobre la propiedad*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Caracas, 2006. p. 241.

Molina, J. *Derechos de propiedad, mercados de tierra y crédito rural*. Revista Reforma Agraria: colonización y cooperativas. FAO. Roma. 2000.

- Morales Mancera, José. *Filosofía social de la propiedad*. Editorial Trillas. México. 1980.
- Nicholson, Walter. *Intermediate Microeconomics and its application*. Fourth edition. The Dryden Press. 1987. New York, p. 555.
- Navarro Fernández, José Antonio. *Repensar la propiedad*. Revista de derecho agrario y alimentario. Año 28, N°60, 2012, pp.91-112
- North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. Colección Economía Contemporánea. Trad. Agustín Bárcena. México. 1993.
- Norton, Roger. Capítulo 5, *Políticas de tenencia de la tierra*. **En: Política de Desarrollo Agrícola, conceptos y principios**. FAO. Roma. 2004.
- Núñez Alcántara, Edgar Darío. *Derecho Agrario, contenido sustantivo y procesal*. Vadell hermanos Editores. Valencia. 1999.
- Oderigo, Mario N. *Sinopsis de Derecho Romano*. 4ta edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1973.
- Ostrom, Elinor. El gobierno de los bienes comunes. Las instituciones de acción colectiva. Trad. y rev. Técnica de Leticia Merino Pérez. 2da edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2011, pp. 35-75.
- Palma Fernández, José Luis. *Derecho Administrativo Agrario*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. Madrid. 2013.
- Pasquale, María Florencia. *La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica*. Historia Constitucional N.º 15. 2014, pp. 93-111. Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/399/358> . Consultado el [25-06-2019]
- Peñalver Rodríguez, Miguel Ángel. *En torno a las leyes de Tiberio y Cayo Graco*. Tesis Doctoral. Departamento de Derecho Romano. Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid. 1980. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/52272/1/5309853320.pdf> Consultado el [25-11-2019]
- Pérez Salazar, Gonzalo. *El régimen antilatfundista*. Revista de Derecho N° 24. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2007, pp. 281-304.
- Pino Iturrieta, Elías. *Las ideas de los primeros venezolanos*. Colección Histórica N° 5. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2013, pp. 23-24.
- Pipes, Richard. *Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*. 1ra edición en castellano. Trad. Josefina de Diego. Turner. Fondo de Cultura Económica. Madrid. 2002. p.19 y esp. Capítulo Dos. La Institución de la Propiedad. pp. 95-163.
- Procuraduría Agraria Nacional. *Bolívar Agrarista*. Edición Conmemorativa del Bicentenario del Libertador Simón Bolívar 1783-1983. Caracas, p. VIII.

PROVEA. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual Octubre 2010-Septiembre 2011. Derecho a la Tierra*. Caracas. 2011. pp. 199-224. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/11Tierras2.pdf>. Consultado el [25-03-2018]

PROVEA. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual Octubre 2009-Septiembre 2010. Derecho a la Tierra*. Caracas. 2010, pp. 205-230. Disponible en: [http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/2010\\_Tierras.pdf](http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/2010_Tierras.pdf). Consultado el [25-03-2018]

Quesnay, F.; Dupont de Nemours, P.S.; de Mirabeau, M.; Mercier de la Riviere, P.P. y Le Trosne, G.F. *Los Fisiócratas*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1967.

Quirós Badell, Mario. Estudios sobre baldíos (interpretación teleológica de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos). *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 89. Universidad Central de Venezuela. Caracas, pp. 110-234.

Rachadell, Manuel. *Evolución del Estado Venezolano 1958-2015. De la conciliación de intereses al populismo autoritario*. Colección Estudios Políticos N° 11. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015.

Randall, Alan. Property rights and social microeconomics. *Natural Resources Journal*. Vol. 5. Issue 4. Symposium on Natural Resource Property Rights. 1975, pp. 729-747. Disponible en: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol15/iss4/8> Consultado el [25-03-2020]

Restrepo Zapata, Juan David. *La Constitución alemana de Weimar (1919) ¿Una utopía en medio de la crisis? Un análisis histórico a sus aspectos interventores, modernizadores y derechos sociales*. Estudios Internacionales. Vol.50, núm.190. 2018. pp.84-106. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/51146> Consultado el [05-01-2020]

Rivera Sabatés, Vidal. *La propiedad privada y su función social a la luz de cien años de encíclicas (de la Rerum Novarum a Centesimus Annus)*. FORO. *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva época, vol. 19, núm. 2. 2016, pp. 275-300. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/FORO.55374> Consultado el [05-01-2020]

Rivero Lozada, Virginia. *La función social de la propiedad como instituto del derecho agrario*. Ediciones del Fondo de Crédito Agropecuario. Serie Derecho Agrario. Caracas. 1981

Rocher, Guy. *Introducción a la sociología general*. Editorial Herder. 12ma edición. Barcelona. 1996, pp. 299-300

Roemer, Andrés. *Introducción al análisis económico del derecho*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

Rojas López, J.J. *Del Agrarismo Histórico a los Desafíos del desarrollo territorial en Venezuela*. Escuela de Geografía. Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de los Andes. Mérida, 2016. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/41980/biblio1.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Consultado el [17-12-2019]

Roll, Eric. *Historia de las ideas económicas*. Fondo de Cultura Económica. 3ra edición. México. 1994.

Rousseau, J.J. *El contrato social*. Edición digital disponible en: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx>. Consultado el [01-04-2019]. s/f. p.25-26

Ruiz B., Gil A. *La función social de la propiedad agrícola en la ley de reforma agraria venezolana de 1960*. Universidad Pontificia de Santo Tomás de Aquino. Roma. 1961.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público*. Revista Digital de Derecho Administrativo N.º 5, Primer Semestre. 2011, pp. 43-86.

Sánchez Miralles, Samantha. *Breve reseña histórica del concepto de propiedad y expropiación en la normativa constitucional en Venezuela desde 1811 hasta 1961*. Revista de Derecho Público 131. Fundación Editorial Jurídica Venezolana. Julio-septiembre 2012, pp. 119-141. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/07/9789803653521-txt.pdf>. Consultado el [20-06-2019]

Sequera de Segnini, Isbelia. *Dinámica de la agricultura y su expresión en Venezuela*. Ariel-Seix Barral Venezolana, S.A. Caracas, 1978. p.85.

Soto, Oscar David. *La Cuestión Agraria en Venezuela. El proceso agro-reformista*. Tomo I. Consejo de Estudios de Postgrado. Universidad de los Andes. Mérida. 2006.

Supremo Tribunal Federal. *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Brasilia. 2020. Disponible en: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF\\_espanhol\\_web.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf)

Ulate Chacón, Enrique Napoleón. *Nociones elementales de teoría general del derecho agrario*. Revista de Ciencias Jurídicas. N.º 80. Universidad de Costa Rica. 1995, pp. 117-132. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14022/13332>. Consultado el [20-02-2020]

UCAB. *Venezuela 1914-2014. Cien años de industria petrolera. Memoria de las XIII Jornadas de Historia y religión*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2014.

Universidad Central de Venezuela. *Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela (1829-1860). Enajenación y arrendamiento de tierras baldías*. Vol. I. Estudio Preliminar. Caracas. 1971.

Urdaneta Troconis, Gustavo y Ruggeri, Ana María. *Propiedad y afectación: el caso de la propiedad agraria en Venezuela*. **En:** Libro-Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet. Tomo II. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1981.

Urdaneta, Ramón. *Los 42 firmantes del acta de independencia de Venezuela*. Academia Nacional de la Historia. Caracas. 2011

Uslar Pietri, Juan. *Historia de la rebelión popular de 1814*. Monte Ávila Editores Latinoamericana. Caracas. 2007

Valencia Zea, Arturo. *Origen, desarrollo y crítica de la propiedad privada*. Editorial TEMIS Librería. Bogotá. 1982.

Xu, Guangdong. *Property rights, Law and Economic Development*. The Law and Development Review. De Gruyter, vol. 6(1), pp. 117-142. 2013. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/ldr-2013-0004> Consultado el [20-01-2020]

Zeledón Zeledón, Ricardo. *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural N° 29. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica. 2004. Disponible en: <http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/7186/BVE18040244e.PDF;jsessionid=C4B765D72E5FE2177A9C4EFCE0F8CA44?sequence=1> Consultado el [20-06-2019]

Zeledón Zeledón, Ricardo. *Sistemática del Derecho Agrario*. Centro Editorial Universidad Cooperativa de Colombia. Medellín, Colombia. 2005, p. 193.

Zeledón Zeledón, Ricardo. *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*. Estudios Agrarios. N° 40; pp. 9-26 Procuraduría Agraria. México, 2009. Disponible en: [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_40/AN%C3%81LISIS/Ricardo%20Zeled%C3%B3n%20Zeled%C3%B3n.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_40/AN%C3%81LISIS/Ricardo%20Zeled%C3%B3n%20Zeled%C3%B3n.pdf). Consultado el [25-06-2019]

Zeledón Zeledón, Ricardo. *Fundamentos para una Teoría pura del Derecho Agrario Contemporáneo. Parte II*. p.22. Campo Jurídico, vol. 2, n. 2, pp. 15-48. Octubre 2014. Disponible en: <http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/59/47>. Consultado el [30-06-2019]