

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL AGRARIO, VENEZUELA 1999-2012

Juan Fernando Marrero Castro

Cátedra de Derecho Agrario y Legislación Rural. Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela. Apdo. 4579. Maracay 2101, Aragua. Venezuela

Introducción

La promulgación de la Constitución de 1999 es el punto de partida para la renovación legislativa del ordenamiento jurídico nacional dentro del cual están incluidas áreas que se vinculan al desarrollo rural, como la regulación jurídica de las tierras con vocación agroproductiva, dentro de los principios constitucionales establecidos por el constituyente.

El problema agrario se manifiesta históricamente en dos aspectos fundamentales: por una parte, la concentración de tierras y por la otra, la tenencia precaria. La respuesta clásica a estos problemas de la cuestión agraria se ha dado mediante reformas agrarias las cuales se asientan en marcos jurídicos que se construyen de acuerdo a las distintas concepciones que sobre el desarrollo rural tienen los gobiernos que los promulgan. En todo caso el derecho agrario visto como el derecho especial de las reformas agrarias, es la respuesta jurídica a los grandes conflictos asociados a la tierra mediante instituciones y procedimientos particulares, como la entrega de tierras a los campesinos y productores que carecen de ellas o regularizando su tenencia a través del otorgamiento de títulos legalmente válidos y por lo tanto jurídicamente reconocibles.

En el contexto de la presente obra colectiva este trabajo tiene por finalidad analizar la evolución del marco legal agrario luego de la promulgación de la actual Constitución en 1999. Se analiza la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario promulgada en 2001 y sus dos reformas parciales sancionadas por la Asamblea Nacional en los años 2005 y 2010 a la luz de la transformación constitucional, destacando algunos de los cambios relevantes en las instituciones agrarias, particularmente en lo que respecta a la concesión de títulos de propiedad agraria y a la regularización de la posesión de las tierras con fines agroproductivos.

*Autor de correspondencia: Juan Fernando Marrero Castro

E-mail: fernandomarrero63@yahoo.es

Lo agrario en la Constitución a partir de 1999

En las líneas precedentes señalamos como la promulgación de la Constitución de 1999 es el punto de partida para los cambios ocurridos desde entonces en el ordenamiento jurídico nacional sobre nuevos principios y preceptos establecidos por el constituyente. Las pautas en relación con la materia agraria y agroalimentaria que se instituyeron en la carta magna del 99 conforman lo que se pudiese llamar el sistema agrario constitucional; pueden resumirse en el siguiente compendio:

- 1) La agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral para garantizar la seguridad alimentaria de la población.
- 2) La seguridad alimentaria entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos al nivel nacional y el acceso oportuno y permanente por parte del público consumidor.
- 3) La producción de alimentos en el país como asunto de interés nacional para el desarrollo económico y social de la Nación así como actividad prioritaria para alcanzar la seguridad alimentaria.
- 4) El papel promotor del Estado para dictar medidas de política pública para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento y compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.
- 5) El latifundio como estructura de tenencia contraria al interés social.
- 6) El derecho a la propiedad de la tierra a campesinos y demás productores agropecuarios.
- 7) El deber del Estado de promover y proteger formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola.
- 8) Promoción de iniciativas tanto particulares como colectivas para el trabajo agrario.

Los preceptos enumerados anteriormente han servido para la construcción de un ordenamiento jurídico nuevo en materia agrícola y agraria. Aunque sin negar su vinculación y reconociendo que en la práctica se afectan entre sí, en el presente trabajo se distingue lo agrario de lo agrícola o agroalimentario. Lo agroalimentario abarca una dimensión más productiva y generalmente se estudia más desde las leyes de la economía y de las ciencias agrícolas, lo que no significa que sus procesos queden al margen de las normas jurídicas, pero desde el punto de vista normativo se hace esta separación ya que las leyes que regulan estos temas tienen su objeto particular. Así, las leyes agrarias tienen por objeto regular lo que se ha dado en llamar en la doctrina jurídica la *cuestión agraria* y tienen una especificidad dentro del Derecho Agrario. Por su parte, las leyes agrícolas o agroalimentarias tienen por objeto regular la producción de materias primas agrícolas, los alimentos, su almacenamiento, transporte, distribución, comercialización.

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, proyectándose sobre el 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 reforzó el papel del Estado como promotor de la agricultura y del uso óptimo de la tierra, para el desarrollo rural integral. 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. En efecto, la *carta magna* establece en el artículo 307 que los campesinos, campesinas y demás productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de sus tierras y deja abierta la posibilidad que este reconocimiento se haga por vía de una ley que se dicte al respecto. Igualmente, la Constitución amplía su pensamiento acerca de las distintas formas del derecho de propiedad, otorgando al Estado la misión de proteger tanto las figuras asociativas como las particulares de propiedad, con el objeto de garantizar la producción agrícola (Marrero, 2011). Finalmente, como parte del sistema agrario constitucional la carta magna extiende su protección jurídica a las distintas posibilidades de asociación que puedan existir para el trabajo en el campo como las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, microempresas y empresas familiares, cajas de ahorro, tanto como las asociaciones bajo régimen de propiedad colectiva.

Reforma y cuestión agraria: alcance y contenido

El estudio de la *cuestión agraria* en su sentido más amplio trata del análisis 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 del examen de la situación real del pequeño productor y muy especialmente del campesino, en relación con las distintas formas de ocupación de la tierra y de producción agrícola. Los problemas descubiertos a partir de la aproximación científica al estudio de la cuestión agraria, encuentran corrientemente una expresión política en procesos de reforma agraria mediante los cuales se intentan corregir los desequilibrios derivados como resultado de las relaciones de producción y de apropiación existentes históricamente en el medio rural (de Janvry, 1981).

La lucha por el derecho a la tierra no es asunto nuevo en Latinoamérica siendo una consecuencia de la enorme desigualdad en su distribución y en los obstáculos para su acceso que ha condenado la existencia campesina a una vida de subsistencia (Grisolía, 2002). Así surge el Derecho Agrario, creado por las reformas agrarias, tal como señala Casanova (2000), atribuyendo a aquel el

papel de dar continuidad y estabilidad a los cambios estructurales procurados por éstas como son, entre otros, la eliminación del latifundio, una distribución más equitativa de la propiedad de la tierra, la regularización de la tenencia precaria y los intentos por lograr sistemas productivos más rentables, eficientes y ambientalmente sustentables.

Utilizando una visión matizada podemos decir que una reforma agraria es un instrumento de política pública con fines sociales específicos: i) distribuir equitativamente la tierra agrícola entre quienes siendo productores no tienen tierras o no la tienen de manera suficiente; ii) terminar con la inseguridad jurídica de la tenencia mediante el otorgamiento de títulos de propiedad reconocidos legalmente; iii) promover la incorporación del campesino y de los productores en general a cadenas productivas agrícolas dentro del marco de la economía formal y iv) procurar el desarrollo de sistemas productivos ambientalmente sustentables y sostenibles en el tiempo. Más allá del concepto y de las distintas tipologías existentes, una reforma agraria es una política de distribución de la riqueza y del poder que se conduce de acuerdo a la naturaleza del proceso de cambio que les da origen, al contexto nacional, a las fuerzas sociales, a la ideología y visión del desarrollo prevalecientes (García, 1973).

Para el logro de tales objetivos políticos, sociales, económicos y ambientales las reformas agrarias se asientan en leyes especiales que se dictan con el objeto de transformar la estructura de la propiedad de la tierra, reducir su concentración, distribuirla entre los productores sin tierra, incorporar a los campesinos a la estructura formal de las cadenas productivas, incrementar la productividad de las tierras con criterios de sustentabilidad, entre otros fines. Ampliando un poco más este orden de ideas, en palabras de Duque Corredor (2001), un proceso de reforma agraria supone un ordenamiento jurídico nuevo que lo respalde tanto sustantivamente como procesalmente, para que se garanticen los derechos fundamentales de los sujetos beneficiarios, sus formas de defensa ante las instancias administrativas y judiciales y poder lograr los objetivos económicos y sociales del proceso reformista.

Ciertamente, se puede afirmar sin mucho esfuerzo que el siglo XX se caracterizó por dejar una estela de reformas agrarias en Latinoamérica, verdaderos experimentos sociales de los cuales el país no fue la excepción, y que para algunos no llegaron a materializar los nobles propósitos de sus proponentes; sino que más bien alcanzaron efectos adversos o al menos no previstos, como el desarrollo de mercados informales de bienhechurías en tierras afectadas al proceso reformista que cumplían un papel redistribuidor de manera más acelerada que los procesos de dotación de los entes agrarios, tal como señala Delahaye (2001). Es justo señalar, igualmente, que la Reforma Agraria venezolana del siglo XX, con base a la Ley de Reforma Agraria (1960-2000), cumplió un papel estabilizador de la presión campesina existente al momento de su promulgación, emprendió programas de asistencia social al campesino y su familia, de extensión agrícola, beneficiando a unos 147.840 productores en una extensión de 10.183.959 hectáreas (MAC *et al.*, 1994).

El estudio de las experiencias reformistas en América Latina ha permitido derivar un conjunto de lecciones aprendidas que de ponerse en práctica pueden ayudar a mejorar los resultados. La necesidad de una mayor vinculación con los mercados agrícolas o de acompañamiento efectivo al campesino, el desplazamiento de las élites latifundistas sin la correspondiente incorporación real de los beneficiarios de la reforma son, entre otras, algunas de las enseñanzas de 70 años de reformas agrarias (de Janvry y Sadoulet, 2002). La reforma agraria venezolana luego de 40 años de vigencia también dejó aprendizajes y problemas aún por resolver. En este sentido Duque Corredor (2002) señala que el problema agrario del país, al finalizar el siglo XX y terminando la vigencia de la LRA del 60, es la persistencia de la concentración de la tierra junto a una desigual distribución en algunas regiones del país, pero principalmente la regularización de la tenencia de ocupantes precarios en las tierras afectadas, municipales y baldías, a los que el mencionado autor cifra en unos 120.000 productores. Así entra Venezuela al siglo XXI, renovando la apuesta reformista con la promulgación de una nueva ley agraria como se explica en las líneas que siguen.

De la Ley de Reforma Agraria a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

Los intentos legislativos por transformar la estructura de la propiedad agraria, por mejorar la economía de la producción agrícola y promover una justa distribución de la tierra, dentro del marco de normas progresistas tiene fundamentales referencias en el siglo XX, tal como ya fue señalado y cuyos antecedentes se remontan inclusive al siglo XIX con las proclamas de Ezequiel Zamora sobre “tierras y hombres libres” durante la Guerra Federal. Los leyes agrarias de 1945 y 1948 bajo las presidencias de Isaías Medina Angarita y de de Rómulo Gallegos, respectivamente, fueron tentativas legales que tenían por objeto la justicia social mediante cambios estructurales en el medio rural pero que, sin embargo, no alcanzaron vigencia efectiva debido a que el mandato presidencial bajo los cuales se dictaron fue interrumpido por sendos golpes militares (Soto, 2006). No es sino hasta 1960, con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria (LRA), que en el país se sanciona un instrumento jurídico consensuado cuya vigencia se extendió por 40 años de forma ininterrumpida, sin reformas, que dio o al menos intentó dar, una solución de continuidad al problema agrario nacional (Casanova, 2000; Soto, 2006). La LRA se redacta sobre elementos fundamentales de elevada inspiración social como el principio antilatifundista, el de explotación directa de la tierra, el de la obligatoriedad en el cumplimiento de la función social de la tierra, el de las relaciones justas de producción y el de protección de los recursos naturales, entre otros. Se dicta por consenso de todos los partidos políticos que hacían vida en el Congreso Nacional de entonces y antes de promulgarse la Constitución de 1961, luego del derrocamiento de la última dictadura militar que gobernó el país en el siglo XX. Es justo reconocer a la LRA no solamente un aporte fundamental en la construcción de la teoría general del Derecho Agrario venezolano sino también en la edificación de un pensamiento nacional respecto del problema agrario (Giménez Landínez, 1980; Mejías, 2007; Duque Corredor, 2008).

Ahora bien, luego de la entrada en vigencia de una nueva carta magna es razonable esperar un ajuste del ordenamiento jurídico nacional al nuevo texto constitucional mediante la promulgación, la derogación o las reformas parciales de los instrumentos legales que a la fecha estaban vigentes. Así, en 2001 el Ejecutivo Nacional, dentro del marco de una ley habilitante que confería la competencia legislativa al Presidente de la República para dictar leyes sobre esta y otras materias, dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (DLDTDA) cuyo articulado entró en vigencia una vez publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el 13 de Noviembre de 2001.

El DLDTA deroga la LRA de 1960 aunque en su Exposición de Motivos se reconocen los aportes importantes de ésta y se recogen muchos de sus principios e instituciones. Cualquier análisis comparado de la nueva ley agraria tiene forzosamente un referente en la norma dictada en 1960. Ahora bien, el novel instrumento normativo pretende constituirse en un marco legal más actual con énfasis en la productividad de la tierra como fundamento del efectivo cumplimiento de su función social. En su articulado se regulan aspectos de cierta relevancia entre los cuales destacan: i) normas para garantizar la protección de los recursos naturales y aseguramiento de la biodiversidad, ii) un régimen para la distribución del agua de riego, iii) una pretendida aspiración por establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable como medio para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario, iv) el establecimiento de la jurisdicción especial agraria para dirimir conflictos judiciales asociados a la tierra entre particulares (procedimiento ordinario) y entre particulares y los entes agrarios (contencioso administrativo agrario) y v) disposiciones para la tributación de tierras ociosas o con baja productividad (Jiménez, 2010).

Desde su entrada en vigencia el DLDTDA ha sido reformado parcialmente por la Asamblea Nacional en dos oportunidades, una en 2005 y otra en el año 2010. En la actualidad esta norma lleva por nombre Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LDTDA). Entre los cambios introducidos por las referidas reformas se subrayan los siguientes: i) inclusión del concepto de tercerización como equivalente al de producción indirecta de la tierra o por sujeto distinto al propietario o al usufructuario de pleno derecho, declarando esta eventual cesión de derechos a terceros como contraria al interés social, ii) la obligatoriedad que tiene quien se atribuya la propiedad de la tierra de demostrar tal derecho mediante un estudio documental de la cadena titulativa que demuestre el encadenamiento perfecto de las transacciones hasta el momento en que se “desprende” la propiedad del Estado y pasa a algún particular. No hay reconocimiento a priori de la cualidad de propietario al productor que lo alegue, iii) el establecimiento de la categoría de “uso no conforme” para los fundos cuya producción no se realice de acuerdo a la vocación agroecológica del suelo o no se ajuste a los planes agroalimentarios que dicte el Ejecutivo Nacional. Esta categoría junto a la ociosidad de las tierras o su baja productividad determinan, según los casos, la expropiación de la unidad productiva, el rescate de la tierra o la imposición de un tributo, y iv) la creación

de la figura del Estado Empresario instituyendo las normas que permiten la posibilidad de erigir un holding estatal para llevar adelante tareas a todo lo largo de una cadena productiva.

Algunos de los conceptos, instituciones y procedimientos resaltantes de la LDTDA se detallan en las líneas que a continuación siguen.

Función social y productividad en la Ley de Tierras

En los estados modernos incluyendo los que se gobiernan bajo sistemas de corte capitalista, la propiedad no solamente es un derecho sino que está sujeta también a obligaciones. Tanto en el Estado de Derecho, fundamento de la derogada constitución del 61 como en el Estado social de justicia y de Derecho, sostén filosófico de la vigente carta magna, el derecho de propiedad constituye un derecho patrimonial fundamental garantizado pero que está sujeto a restricciones en aras del interés general o colectivo. Dentro de esta lógica se conforma uno de los principios fundamentales del derecho agrario, el de la función social de la tierra, regulada especialmente en las reformas agrarias. Sobre esta idea expresa (Argüello, 2009:27): *“La propiedad agraria está sujeta a un régimen jurídico especial desde el punto de vista de su función. La tierra es desde luego el bien fundamental con relación a lo cual puede hablarse de propiedad agraria. Así se debe hablar de una propiedad especial con un destino específico, una función social determinada y una estructura dogmática distinta. Por ello, la función social es determinante en la aparición de distintos regímenes especiales de propiedad. Su característica especial de su estructura radica en que la misma es un derecho deber”*. Como resultado del anterior planteamiento se concluye que el cumplimiento de un determinado destino para la tierra se garantiza mediante el ejercicio del derecho que el propietario o usufructuario de la misma tienen pero también del conjunto de deberes impuestos sobre aquella.

La derogada LRA resolvía concretamente el asunto de la función social de la propiedad de la tierra enumerando un conjunto de elementos que concurrentemente debía el propietario cumplir (art.19): i) la explotación eficiente de la tierra, ii) el trabajo, la dirección y responsabilidad personal del fundo, iii) cumplir obligaciones para conservar los recursos naturales renovables, iv) acatamiento de las normas del derecho laboral en relación al trabajo y los trabajadores del campo y v) inscribir el predio en la Oficina Nacional de Catastro.

En la vigente LDTDA se establece que las tierras privadas quedan sujetas al cumplimiento la función social de la seguridad agroproductiva (art.2, 5°). Aparte de la obligación de producir, la vigente ley de tierras no trae mayores determinaciones en relación a qué requisitos deben formar parte de la función social. El instrumento normativo agrario hace énfasis en el estímulo a la productividad tanto así que sus redactores en la Exposición de Motivos asientan que *“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 de la adecuación que exista entre la tierra objeto de propiedad y su función*

social". A la luz de la referida motivación pareciera que la intención del legislador fue la de relacionar el efectivo cumplimiento de la función social de la tierra con su productividad. Es así como la ley introduce categorías productivas como la de finca ociosa, mejorable y productiva que permiten el establecimiento de la situación real de productividad de las unidades bajo aprovechamiento y la posibilidad de gravar, rescatar o expropiar las tierras, según los casos, cuando no se cumpla con los niveles de rendimiento establecidos por la autoridad, en función de la vocación agroecológica de la tierra y los planes agroalimentarios dictados por el Ejecutivo Nacional. En este sentido quizás sería mejor hablar, aunque no haya sido la intención de los redactores de la ley de una función económica y social en los términos de Zeledón (2005), debido a las características propias del hecho productivo y los principios del derecho agrario moderno.

La propiedad agraria, formación, transmisión y alcance

Premisa básica del Derecho Agrario es la de que todo hombre y toda mujer tienen derecho a ser propietarios de la tierra que ocupan, que trabajan, de la cual derivan su sustento vital producto de su oficio como labreros del campo. La tierra debe ser de quien la trabaje, ha sido y sigue siendo el planteamiento esencial de todas las reformas agrarias, particularmente en Latinoamérica. El derecho a la propiedad de la tierra nace de la actividad misma que se lleva adelante sobre ella y que es imposible sin ella; del trabajo productivo y no tanto del producto derivado que en todo caso, dado su esencialidad para la vida, refuerza la tesis de que quienes llevan adelante la difícil y noble tarea de producir alimentos merecen el reconocimiento jurídico de la titularidad de la tierra que trabajan.

La propiedad agraria es una institución jurídica relevante del derecho agrario y como bien apunta Giménez Landínez (1980) establece una relación entre la tierra objeto de producción agrícola y el ser humano que realiza esa producción por medio de su trabajo. La propiedad agraria sobre las tierras destinadas al cultivo y a la cría se diferencia de cualquier otro tipo de propiedad como la urbana o industrial, tanto por su función como por su destino. Ya comentamos en líneas anteriores, que la propiedad sobre la tierra está obligada al cumplimiento de una función social cuyo alcance corresponde idealmente definir a leyes especiales que rigen la materia agraria y que en todo caso, doctrinariamente, se refiere a la obligación que tienen los propietarios de desarrollar productivamente sus predios dentro de normas ambientalmente sustentables y relaciones laborales equitativas. La propiedad de la tierra y su función social se funden en una sola entidad; es la "propiedad derecho-propiedad deber" característica de la doctrina agrarista, institución cardinal del derecho agrario, tesis que propugnan la mayor parte de los especialistas nacionales en la materia (Giménez Landínez, 1980; Casanova, 2000; Hernández Ocanto, 2000; Duque Corredor, 2001; Argüello, 2009).

Ahora bien, tanto en la derogada LRA (1960) como en la vigente LDTDA (2010), las tierras públicas en ellas especificadas (baldías, estatales y municipales, del dominio privado de la República y otras categorías públicas legalmente determinadas) quedaron afectadas a los fines de la reforma agraria

(caso LRA) o a fines productivos (caso LDTDA). Por su parte, las tierras privadas en ambas leyes, quedaron sujetas al cumplimiento de la función social de acuerdo al alcance de cada norma. El esquema reformista utilizado en ambos instrumentos normativos es similar, con las variantes propias que cada ley le ha dado: las tierras públicas afectadas de acuerdo a la ley pueden ser otorgadas a los sujetos beneficiarios en calidad de propiedad agraria; y las tierras privadas quedan obligadas al cumplimiento de la función social so pena de ser sancionadas con un impuesto o expropiadas.

En la vigente LDTDA, el procedimiento establecido para el otorgamiento del derecho a la tierra es la adjudicación. La adjudicación es un procedimiento administrativo mediante el cual el Instituto Nacional de Tierras (INTI) otorga o transfiere el derecho de propiedad agraria de sus tierras a los sujetos beneficiarios de la ley. En la LRA este procedimiento también administrativo se denominaba dotación. La adjudicación es una transmisión de derechos que se realiza por vía administrativa, a título gratuito, del Estado a los particulares beneficiarios de la ley y de manera temporal, ya que la reforma parcial de 2010 eliminó su carácter permanente. La propiedad agraria se forma, entonces, a partir de un acto administrativo mediante el cual el Estado transmite al productor beneficiado, el referido derecho. La propiedad agraria es un derecho especialmente regulado en sus atributos y alcance y en este sentido se diferencia de la propiedad tradicionalmente conocida del derecho civil. Así, el derecho adjudicado de acuerdo a la ley de tierras se limita al uso y disfrute con fines agroproductivos, puede ser transferido por herencia a los sucesores pero no puede ser objeto de enajenación alguna. El adjudicatario en el ejercicio de su derecho de propiedad agraria no puede realizar ningún tipo de transacción que implique disponer de su parcela porque así lo prescribe la norma. Incluso el gravamen mediante algún tipo de hipoteca sobre las parcelas adjudicadas está proscrito expresamente por la ley, salvo que se trate de la prenda agraria sobre la cosecha y, en este caso, se debe contar con una autorización del INTI. Siendo esto así, consideramos y así lo hemos mantenido en estudios previos (Marrero, 2011) que el derecho otorgado más que conferir la propiedad plena sobre la parcela, concede más bien un derecho de usufructo, que también es un derecho real pero limitado, sin que el sujeto beneficiado pueda disponer del mismo.

Beneficiarios y sus garantías

El Derecho Agrario siempre ha tenido como doctrina característicamente propia la de ser un derecho dirigido esencialmente a los pequeños productores y muy especialmente a quienes dentro de esta categoría son sujetos campesinos, que en palabras de Giménez Landínez (1980) son “el sujeto natural, primario y típico” de la reforma agraria. Por tanto sus normas son verdaderos cánones de preferencia, políticamente dirigidos a proteger la condición del pequeño agricultor, del campesino y su familia. Esta concepción filosófica, propia de la LRA se mantiene en la LDTDA, con mejoras propias del avance legislativo que normalmente ocurre a través del tiempo. Así, los sujetos beneficiarios por la norma agraria

vigente están clasificados en dos categorías, a saber: i) beneficiarios propiamente tales, dentro de los cuales la ley ubica a todos los ciudadanos o ciudadanas que se dediquen a la actividad agraria como oficio principal; y ii) sujetos preferenciales, categoría dentro de la cual la norma amplía su alcance a los jóvenes entre 18-25 años nacidos en zonas rurales, a las mujeres cabeza de familia cuyo sustento provenga de actividades agrícolas y a los conuqueros.

La LDTDA garantiza a los beneficiarios i) el derecho a ser adjudicatarios de una parcela y de los bienes necesarios para la estructuración de un fundo para la producción; ii) el acceso al germoplasma necesario para el establecimiento de las plantaciones; iii) un seguro contra catástrofes naturales, y iv) condiciones mínimas para el desarrollo integral del productor, su familia y del eficaz ejercicio de sus derechos fundamentales.

Una necesaria precisión: Latifundio versus régimen latifundista en la ley de tierras

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.

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. Tal como apunta Hernández Ocanto (2009) el concepto de propiedad de la tierra predominante en la España del descubrimiento y la Conquista, pasa plenamente a las Américas y si bien la Corona Española entregaba la propiedad de la tierra en forma de repartimientos y encomiendas a los conquistadores, dando origen al latifundio, igualmente la República, mediante por ejemplo, los haberes militares, repartía las mismas tierras a los jefes castrenses que cooperaron en la gesta independentista, reproduciendo como consecuencia el mismo mal: el latifundio. En la actualidad existe cierto consenso en considerar que realmente no es en sí mismo el latifundio, sino el régimen latifundista heredado, lo que resulta contrario al interés general, dadas las condiciones inicuas en lo laboral y alejadas de la buena producción (Pérez Salazar, 2007).

No está dentro del alcance del presente trabajo profundizar en este ignominioso tema sino más bien destacar de qué forma la Ley de Tierras define al latifundio y procura su exclusión del sistema de tenencia. En la vigente LDTDA se define al latifundio en función de dos elementos, por una parte la superficie o tamaño de un determinado fundo y por la otra, su productividad considerada en relación a la vocación agroproductiva de la tierra y a los planes agroalimentarios del Estado.

En efecto, en el artículo 7 la LDTDA establece que 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 agroproductivo, de acuerdo a planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y a la función social”*. Ciertamente ya no es la gran superficie el elemento definitorio de la propiedad latifundista, aunque la extensión está presente en el concepto legal. Es el elemento productivo sobre el cual el legislador hace énfasis al utilizar la conjunción “o” y poner a decidir a los entes administrativos o jurisdiccionales entre el tamaño del fundo o la baja productividad. De la norma transcrita se puede inferir que el legislador se decanta no por un elemento objetivo, el tamaño del predio, sino por un sistema productivo que por bajo en rendimientos resulta antieconómico y en consecuencia contrario al interés social. Es el régimen latifundista referido a lo que se produce, cómo se produce y cuánto se produce, lo que han de vigilar los entes responsables de aplicar con celo la norma, con lo cual se puede a su vez derivar que el legislador ponderó en este artículo como en muchos otros de la ley agraria vigente, todo aquello que condujera a mejorar la productividad de las tierras para el cultivo y la cría, según la vocación natural de las tierras y dentro de una planificación estatal cuya responsabilidad recae sobre el Ejecutivo Nacional, tal como así quedó establecido en la norma.

La tercerización como explotación indirecta de la tierra

En la reforma parcial que la Asamblea Nacional hizo de la LDTDA en el año 2010, se incluyó el concepto de tercerización como equivalente al de explotación indirecta de la tierra, catalogándolo como una forma de producción contraria al interés social, tal como se estableció en el caso del latifundio. En el mismo artículo 7, analizado en el aparte anterior, el legislador construye una definición de tercerización como toda forma de aprovechamiento de la tierra mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo por parte del que se atribuye la propiedad del fundo. El legislador especifica como formas tercerizadas de uso de la tierra, y por tanto contrarias a los principios del desarrollo agrario, la constitución de sociedades, arrendamientos, comodatos, cesión de derechos, medianería, aparcería, usufructo o cualquier otra forma de negocio jurídico similar. Ha sido tradicional del derecho agrario defender el principio de que el campesino o productor sea quién realice directamente las operaciones productivas en el fundo, con la finalidad que sea él quien personalmente obtenga los beneficios y frutos de su esfuerzo. De la misma manera, en la derogada LRA (1960), las actividades

de dirección, trabajo y responsabilidad financiera de la unidad de producción eran una obligación del propietario, las cuales tenía que llevarlas adelante de forma personal, so pena de incumplir con la función social de la propiedad.

La tercerización es un término de uso común en el derecho laboral o del trabajo, extraño al derecho agrario y sus normas; sin embargo, más allá del uso inapropiado del término mejor sería advertir que el legislador en su reforma parcial de la LDTDA, no tomó en cuenta que las formas de tercerización que proscribió por considerarlas contrarias a los principios del desarrollo rural, como las sociedades mercantiles, los arrendamientos, comodatos y otras enumeradas en el referido artículo 7, son figuras absolutamente legales en el ordenamiento jurídico nacional, de uso común en el derecho civil y compatibles con el derecho agrario, que en todo caso poco o nada tienen que ver con el propietario ausente, o con el propietario explotador del labriego, al cual con justa razón habría que sancionar, por disfrutar de una renta desmedida en perjuicio del verdadero productor. En el mundo rural moderno son comunes, por ejemplo, los arrendamientos de tierras, y el derecho agrario no solo los tolera, sino los estimula por considerar a esta figura contractual como beneficiosa para las partes que contratan, arrendador y arrendatario, pero sobre todo generadora de incentivos productivos en quienes no siendo propietarios o queriendo serlo, optan por este tipo de contratos (Deininger, 2003; Norton, 2004). Parte importante de los medianos y pequeños productores de países agroexportadores como Brasil, Argentina y Uruguay, así como los de la Unión Europea entre otros, utilizan distintas figuras contractuales y generan excedentes agrícolas. Bien valdría la revisión, en una futura reforma de la vigente LDTDA, de la definición de tercerización, sus formas y su alcance, tanto como la consideración de la regulación de los contratos agrarios y agroindustriales, materia ésta omitida extrañamente por el legislador y que la LRA (1960) sí tocaba, aunque tímidamente.

Instituciones para la distribución y redistribución de tierras: Rescate y Expropiación

La ley agraria prevé que solamente las tierras propiedad del INTI o bajo su disposición podrán ser entregadas en adjudicación a los beneficiarios de la norma. El INTI, que heredó para su patrimonio tierras del antiguo Instituto Agrario Nacional (IAN), que bien puede transferir en propiedad agraria bajo la figura de la adjudicación, precedentemente explicada, también puede incorporar a su patrimonio tierras a los efectos de la ley, por dos vías principales: i) el rescate, que es un procedimiento mediante el cual el INTI recupera el dominio de tierras bajo su propiedad que hayan sido ocupadas ilegalmente por terceros; ii) la expropiación agraria, procedimiento mediante el cual el INTI, alegando razones de interés público (ejemplo, producción agroalimentaria, latifundios, cantidad insuficiente de tierras a ocupantes precarios, entre otras), inicia un procedimiento amistoso, en principio, o judicial si la conciliación no es posible, para transferir al Estado (INTI), total o parcialmente un fundo de propiedad privada, previa sentencia firme de un tribunal agrario y posterior al pago al propietario del precio del fundo en compensación. El INTI solo puede rescatar tierras de su propiedad o bajo su disposición y solamente puede expropiar tierras de propiedad privada.

El propósito de ambos procedimientos, rescate o expropiación, no es la acumulación de tierras *per se* por parte del INTI, sino que éste pueda disponer de suficientes tierras para adjudicar a los beneficiarios y así cumplir los fines distributivos o redistributivos previstos en la ley.

Sanciones y deberes: ociosidad, baja productividad y uso no conforme de tierras

La LDTDA exhibe una lógica elemental a la cual están obligados los productores, hayan sido o no beneficiados con la adjudicación de tierras: el deber de producir con rendimientos mínimamente aceptables, que su producción esté acorde a la vocación agroecológica de los suelos y conforme a la planificación agroalimentaria del Estado, dentro de principios ambientalmente sustentables. La LDTDA distingue y separa en dos categorías distintas a la ociosidad o baja productividad por una parte y por la otra, al uso no conforme. Son ociosas para la norma, tanto las tierras en las que no se desarrolle ninguna actividad productiva o que llevándose a cabo esta no alcance al menos un 80 % del rendimiento idóneo, siendo éste un parámetro referencial que se calcula según lo establecido en la propia norma. El uso no conforme viene dado por la discordancia entre lo

Cuadro 1. Clasificación de uso de las tierras según la LDTDA

Clasificación de uso agropecuario de la tierra rural en orden descendente de calidad y vocación para la seguridad alimentaria	
Uso	Clases según su vocación de uso
Agrícola	I (hortalizas, leguminosas)
	II (hortalizas, leguminosas, cereales, musáceas, raíces y tubérculos, café, cacao)
	III (fruticultura, cereales, oleaginosas, raíces y tubérculos, café, cacao)
	IV (Raíces y tubérculos, fruticultura, plantaciones tropicales)
Pecuario	V (Ganado vacuno: leche, doble propósito, cría. Ganado bufalino, caprinos, ovinos, porcinos, aves, especies de fauna silvestre)
	VI (Ganado vacuno: leche, doble propósito, cría. Ganado bufalino, caprinos, ovinos, porcinos, aves, especies de fauna silvestre)
Forestal	VII (agroforestería, plantaciones tropicales)
Conservación, ecología y protección del medio ambiente	VIII (agroforestería, plantaciones tropicales)
Agroturismo	IX
	X

Fuente: Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Art. 113) y Reglamento de la Ley (Art. 13)

producido y lo que corresponda producir según los 5 tipos de usos de la clasificación establecida para cada tipo de suelo, según la ley (Cuadro 1); la discrepancia entre lo que se produce y los planes nacionales de desarrollo agroalimentario y/o los planes estratégicos desarrollados por el ejecutivo nacional. Las tierras bajo la modalidad de tercerización se consideran de uso no conforme.

La ley de tierras tiene formas de sancionar a aquellos productores que no adecuen sus tierras a los niveles de productividad determinados por la vocación de uso del suelo dentro del marco de una planificación dictada por el Ejecutivo Nacional. Para el productor incumplidor la ley prevé desde la imposición de un impuesto predial a la ociosidad y a la baja productividad, cuando el rendimiento de las tierras llamado por la ley rendimiento real no alcance el rendimiento idóneo que es el rendimiento referencial definido en la norma, hasta la pérdida de la tenencia de la tierra por vía del procedimiento de rescate, en caso que se trate de poseedores ilegales de tierras públicas en producción o la pérdida de la propiedad de la tierra por vía de la expropiación agraria, para el caso de propietarios de tierras que no cumplan con la función social de la seguridad alimentaria.

La evidencia muestra que el aplicador principal de la ley agraria que es el INTI ha optado por los rescates, en la mayoría de los casos o las expropiaciones agrarias, ya que a la fecha y a pesar de estar previsto su procedimiento en la norma, el impuesto predial no ha sido aplicado a ningún fundo.

Obligaciones del Estado en materia agraria

El éxito de todo proceso reformista agrario pasa por el cumplimiento de los deberes que en la norma se prescriben para el productor, entre los cuales y quizás el más importante sea el de la función social productiva; pero también el Estado y muy particularmente el INTI, está llamado a cumplir deberes expresos y otros que no estando expresamente establecidos en la norma corresponde a la Administración acometer. Entre las obligaciones aun pendientes, deducibles a partir de la ley y que consideramos se requieren para garantizar el éxito de sus resultados, destacan (Marrero, 2009):

- 1) El Estado está obligado a elaborar y publicar los planes agroalimentarios regionales, en concordancia con los planes nacionales ya que para que las tierras con vocación productiva puedan ajustarse a estos planes como dicta la norma, los propietarios u ocupantes de tierras tienen el derecho de conocerlos de antemano, para que ellos a su vez puedan planificar el ajuste correspondiente.
- 2) Al Estado corresponde igualmente el cálculo y la publicación del rendimiento idóneo de cada rubro de acuerdo a la vocación de uso de las tierras. Solo así se podrá considerar justa la certificación de las tierras de acuerdo a las tres categorías previstas en la ley: ociosas, mejorables o productivas. Los valores de rendimiento idóneo deben ser conocidos con antelación para

que el productor pueda ajustar su producción al nivel exigido según el rubro que produce y la vocación de uso del suelo de su fundo y solicitar en caso que el productor lo considere necesario, el tiempo que la ley le concede para cumplir con estos niveles. El rendimiento idóneo es uno de los factores que se requiere conocer para la determinación de un predio como latifundio, tal como fue señalado con anterioridad.

- 3) Otra obligación que le corresponde al Estado, es la determinación y publicación de los promedios de ocupación de los fundos en una determinada región, porque es otro de los parámetros esenciales en la calificación de un predio como latifundio.
- 4) Para la conformación del Registro Agrario en los términos que la ley de tierras establece, el Estado debe levantar y registrar sistemáticamente la información jurídica (títulos de las tierras), física (planos de las tierras) y avaluatoria (infraestructura física y ambiental) de **todos** los predios rurales del país, en concordancia con la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional.
- 5) El Estado debe llevar a cabo la elaboración y publicación de la Gaceta Oficial Agraria (GOA), instrumento de información oficial previsto en la ley de tierras para notificar a los particulares y demás interesados acerca de los procedimientos iniciados en los predios, así como para divulgar las resoluciones administrativas de los entes agrarios como el Instituto Nacional de Tierras (INTI) y de los órganos jurisdiccionales como los tribunales. La publicidad de estos actos administrativos y judiciales es un requisito del debido proceso y garantía de procedimientos justos.

Ley de tierras, tenencia y propiedad: algunas evidencias

El informe PROVEA (2011) sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, en particular la del derecho a la tierra, señala:

- 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 a 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.
- Se indemnizaron 8 predios de los 45 previstos.
- En relación a 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 como señalan Obuchi et al (2011), por la ocupación de grandes extensiones de tierras consideradas latifundio, sin una efectiva contrapartida productiva. Así, señalan los autores citados, que aproximadamente el 70 % del consumo de alimentos del país proviene de importaciones. 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 (PROVEA, 2011). Los datos del VII Censo Agrícola (1997-2007), son harto 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, Canova et al (2009) cuestionan 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. 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 concurrentemente deben estar ocupadas ilegalmente (Azpúrua, 2007). 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 (2006) argumenta 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.

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 PROVEA (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. 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 la declaratoria 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.

Consideraciones finales

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 y campesinas 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 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. Somos de la opinión que la ley de tierras es una ley integralmente buena y novedosa pero puede y debe revisarse puntualmente, particularmente deben ser revisadas y rectificadas algunas de los cambios introducidos en las reformas parciales como el de la tercerización y el de la eliminación del carácter permanente de la adjudicación. El INTI debe agilizar el otorgamiento de títulos de adjudicación, único instrumento previsto en la ley para la transferencia de la propiedad agraria a los beneficiarios de la norma.

REFERENCIAS

- Arguello L, Israel. 2009. Ejercicio de las Pretensiones Agrarias Referidas a la Propiedad y a la Posesión. Universidad Central de Venezuela. Serie Trabajos de Ascenso N° 2. Caracas. 278 p
- Azpúrua A., Carmen J. 2007. La Marqueseña mito y realidad. Los Libros de El Nacional. Caracas. 163 p.
- Canova, G., Antonio; Herrera O., Luis A y Anzola S., Karina. 2009. ¿Expropiaciones o vías de hecho? (la degradación del derecho de propiedad en la Venezuela actual). Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Universidad Católica André Bello. Caracas. 255 p.

- Casanova, Ramón Vicente. 2000. *Derecho Agrario*. Universidad de los Andes. Consejo de Publicaciones. Mérida, Venezuela. 599 p.
- Deininger, Klaus. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. A World Bank Policy Research Report. The World Bank and Oxford University Press. 239 p.
- de Janvry, Alain. 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. The John Hopkins University Press. Baltimore. 311 p.
- de Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. 2002. *Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda*. World Bank's Latin American Land Policy Workshop. Mexico.
- Delahaye, Olivier. 2001. *Políticas de Tierras en Venezuela en el siglo XX*. Fondo Editorial Tropikos. Caracas. 222 p.
- Duque Corredor, Román J. 2001. *Derecho Agrario Instituciones*. Tomo I. Editorial Jurídica Alva S.R.L. Caracas. 356 p.
- Duque Corredor, Román J. 2002. *La cuestión agraria en Venezuela: actualidad y perspectivas*, Capítulo 4. *En*: Sanz J, Juan J, Franco G, José M y de Soroa y Plana, Carlos (coords.). *La cuestión agraria en Iberoamérica y España*. Servicio de Publicaciones, Universidad Católica de Ávila. Avila, España. 753 p.
- Duque Corredor, Román J. 2008. *Aportes históricos y perspectivas del derecho agrario en América*. *Revista Derecho y Reforma Agraria*. Ambiente y Sociedad (segunda época) (Mérida). N° 34:15-24.
- García, Antonio. 1973. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Amorrortu editores. Buenos Aires. 239 p.
- Giménez Landínez, Víctor. 1980. *Contribución del Derecho Agrario Venezolano al Derecho Agrario como Ciencia*. Publicaciones del Fondo de Crédito Agropecuario. Caracas. 38 p.
- Grisolía González, Oly. 2002. *La cuestión agraria: caso Venezuela*. Capítulo 5. *En*: Sanz J, Juan J, Franco G, José M y de Soroa y Plana, Carlos (coords.). *La cuestión agraria en Iberoamérica y España*. Servicio de Publicaciones, Universidad Católica de Ávila. Avila, España. 753 p.
- Hernández Ocanto, M. A. 2000. *Fundamentos Jurídicos Esenciales en la construcción del Derecho Agrario Venezolano*. Trabajo de Ascenso a la Categoría de Titular. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela. Maracay. 250 p.
- Hernández Ocanto, Miguel A. 2009. *El Latifundio*. *En*: Carrillo A, Carlos L, Chitty La Roche y Grillet, Asdrúbal (coords.). *Libro homenaje al Profesor Alfredo Arismendi A*. Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela. Ediciones Paredes. Caracas, pp. 475-499

- Jiménez P, Jesús A. 2010. Comentarios a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. 2da. Ed. Librería J. Rincón G. C.A. Barquisimeto, estado Lara. 391 p.
- Lagrange, Enrique. 2006. Historia y actualidad del régimen jurídico de la propiedad agraria. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios 67. Caracas, 392 p.
- Marrero, J. 2009. Las Obligaciones del Estado en materia agraria. AGROCA. Agropecuaria H Carrillo <http://www.agroca.com.ve/mundo.php?id=41>
- Marrero, J. 2011. Marco Legal del acceso a la tierra rural. Estudio Venezuela. International Land Coalition N°6. <http://americalatina.landcoalition.org/node/2398>
- Mejías, Carlis. 2007. Ley de Reforma Agraria de 1960: precedente de la legislación agroambiental en Venezuela. Revista Derecho y Reforma Agraria. Ambiente y Sociedad (segunda época) (Mérida). 33:87-100
- Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), Instituto Agrario Nacional (IAN) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 1995. Evaluación de la Reforma Agraria. Metodología y Resultados. Tomo II-Volumen I. Comisión Presidencial de Evaluación y Seguimiento de la Reforma Agraria. Venezuela. 647 p.
- Norton, Roger. 2004. Políticas de Desarrollo Agrícola, conceptos y principios. FAO, Roma. 591 p.
- Obuchi M., Richard K. (coord.); Abadi, Anabella y Lira S., Bárbara S. 2011. Gestión en Rojo: evaluación de desempeño de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista. Serie Políticas Públicas, Ediciones IESA. Caracas, 205 p.
- Pérez Salazar, Gonzalo. 2007. El régimen antilatifundista. Revista de Derecho 24:281-304. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.
- PROVEA. 2010. Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual Octubre 2009-Septiembre 2010. Derecho a la Tierra, pp. 205-230. http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/2010_Tierras.pdf
- PROVEA. 2011. Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual Octubre 2010-Septiembre 2011. Derecho a la Tierra, pp. 199-224. <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/11Tierras2.pdf>
- Soto, Oscar David. 2006. La Cuestión Agraria en Venezuela. El Proceso Agrario-Reformista. Tomo I. Universidad de los Andes. Consejo de Estudios de Postgrado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Mérida, 325 p.
- Soto, Oscar David. 2006. La Cuestión Agraria en Venezuela. El Modelo Agrario Bolivariano. Tomo II. Universidad de los Andes. Consejo de Estudios de Postgrado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Mérida, 395 p.

Zeledón Zeledón, Ricardo. 2005. *Sistemática del Derecho Agrario*. Centro Editorial Universidad Cooperativa de Colombia. 506 p.

NORMAS Y LEYES CONSULTADAS

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de la República Bolivariana de Venezuela del 24 de Marzo de 2000.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial N° 37.323 de la República Bolivariana de Venezuela del 13 de Noviembre de 2001.

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial N° 5.771 Extraordinario de la República Bolivariana de Venezuela del 18 de Marzo de 2005.

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario de la República Bolivariana de Venezuela del 29 de Julio de 2010.

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social. Gaceta Oficial N° 37.475 de la República Bolivariana de Venezuela del 22 de Diciembre de 2006.

Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Gaceta Oficial S/N Extraordinario de la República de Venezuela del 03 de Septiembre de 1936.

Ley de Reforma Agraria. Gaceta Oficial N°611 Extraordinario de la República de Venezuela del 19 de Marzo de 1960.