

Propuestas de reforma de los aspectos institucionales y jurídicos fundamentales para reactivar la producción agraria

*Luis Alfonso Herrera Orellana**

() Profesor en la Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Autónoma de Chile. Investigador de CEDICE-Libertad. Candidato a doctor en Derecho en la Universidad de Los Andes, Chile (laho76@gmail.com).*

Notas sobre la Economía Venezolana N° 10

Septiembre, 2021

*Las opiniones expresadas en estas notas son
de exclusiva responsabilidad de los autores.*

Propuestas de reforma de los aspectos institucionales y jurídicos fundamentales para reactivar la producción agraria en Venezuela

En diciembre de 2020 fue preparado, por invitación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, un estudio jurídico titulado *DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS FUNDAMENTALES PARA REACTIVAR LA PRODUCCIÓN AGRARIA EN VENEZUELA A TRAVÉS DE MEDIDAS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO*, sobre aspectos institucionales y jurídicos más relevantes de la regulación aplicable al sector agrario en Venezuela, para proponer modificaciones a corto, mediano y largo plazo orientadas a la mejora de dichos aspectos.

Dicho estudio se dividió en tres partes: la primera parte trató sobre las instituciones y el marco jurídico aplicables a las tierras agrarias (TA) en Venezuela y en ella se abordó: 1) evolución y situación actual del régimen jurídico de la propiedad sobre tierras agrarias vigente, tanto en el sector privado como en el sector público; 2) la estructura institucional del sector público responsable de la administración y aprovechamiento de las TA; 3) los instrumentos de intervención estatal sobre TA de propiedad privada o bajo aprovechamiento privado; y 4) los mecanismos y procedimientos de defensa del derecho de propiedad frente a las acciones del Estado, teniendo muy presente la absoluta falta de independencia e imparcialidad del poder judicial venezolano.

La segunda parte trató sobre las acciones para reactivar la producción agraria sin necesidad de reformar el marco institucional y jurídico vigente y se divide en 2 capítulos que analizan: 1) alternativas para la recuperación del sector agrícola vinculadas a la propiedad de la tierra y bienhechurías, en el contexto actual; y 2) el problema de los nuevos propietarios.

La tercera y última parte trató sobre las propuestas concretas para mejorar el marco institucional y jurídico aplicable a las TA y para estabilizar la producción agraria en Venezuela, a ser ejecutadas en el corto, mediano y largo plazo. A continuación, ofrecemos un breve resumen de los contenidos centrales del estudio mencionado.

a) Evolución y situación institucional y normativa actual de las TA en Venezuela

Se abordó como punto de partida la situación de la propiedad privada sobre las TA, antes de la puesta en vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 (esto es bajo la vigencia de la Ley

de Reforma Agraria de 1960), destacando que podía ser privada o estatal (dominio privado) y que la mayoría de los litigios era entre privados.

Se analizó cómo era antes de 2001 el tipo de prueba exigida para demostrar la propiedad sobre las TA, destacando que antes de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario era problemática pero posible, pero que luego de la puesta en vigencia de esa Ley se convirtió en una carga virtualmente imposible de cumplir, ante la inviabilidad en la mayoría de los casos de probar el “desprendimiento” de las TA.

Para comprender mejor las implicaciones de ese cambio en la forma de probar la propiedad sobre las TA, se analiza cómo la política predominante del Estado entre 1821 y 2001 en el sector agrario fue *promover la apropiación privada de las TA*.

Asimismo, se demuestra cómo, sin embargo, durante ese mismo período y hasta la fecha, el Estado no ha sido capaz de crear un catastro de TA que permitiera proveer certeza al darle formalidad a la titularización de los privados. En lugar de ello, debido a una combinación de factores -ideológicos, culturales y políticos-, el Estado estimuló la informalidad y la falta de seguridad jurídica en el sector.

Especial análisis se dedica al predominio del militarismo y del estatismo económico como factores constantes que han impedido la titularización y productividad plena de las TA a favor de los privados.

Luego de lo anterior, se examinó la situación de las llamadas TA de “propiedad agraria”, para demostrar que no se trata de una propiedad en realidad, sino de un permiso o autorización de uso de esos bienes, que se otorga mediante adjudicación.

Para demostrar lo mismo, se analizaron otras modalidades de aprovechamiento privado de tierras agrarias previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, como son la garantía de permanencia u “ocupación”, y se dejó constancia de la inexistencia de la “propiedad dotacional” prevista en la Ley de Reforma Agraria.

Hecha esta revisión general de la situación de la propiedad privada sobre las TA, se abordó el análisis del régimen jurídico aplicable tanto al sector privado como al sector público en esta materia.

Respecto del sector privado, se consideró el conjunto de limitaciones, restricciones y riesgos legales para las tierras agrarias en el sector privado, en su mayoría abiertamente inconstitucionales.

En tal sentido, en primer lugar, se examinaron detalladamente figuras como la “declaratoria de afectación de las tierras agrarias”, la “función social de las tierras agrarias privadas”, las “certificaciones de finca productiva y de finca mejorable”, para destacar su ambigüedad y contrariedad a derechos fundamentales de las personas.

A continuación, en segundo lugar, se analizaron las limitaciones, restricciones y riesgos legales para los dueños de TA en el sector privado, esto es, específicamente en los reducidos casos en los que es reconocida la propiedad privada sobre TA.

Para ello se analizaron la “declaratoria de utilidad pública con fin expropiatorio”, el “rescate de tierras agrarias” -vía inconstitucional para evitar los costos, tiempos y garantías de la expropiación- y el “impuesto al uso no conforme de tierras rurales públicas y privadas”, para destacar su ineficacia y falta de operatividad.

También se examinaron otras limitaciones administrativas y sancionatorias para aprovechar TA en el sector privado, que generan importantes riesgos para los propietarios de estos bienes. Entre otras, se analizó la “prohibición de constituir hipotecas” sobre tierras agrarias adjudicadas por el INTI, la “prohibición del aprovechamiento indirecto” -empleo de esquemas contractuales de tercerización-, la “prohibición de simulación o fraude”, la “pérdida de derechos adquiridos” y la “prohibición de inscripción y registro de actos”.

En cuanto al sector público, se abordó la situación de las TA bajo responsabilidad del Ejecutivo Nacional, a partir del análisis crítico del régimen de monopolio llamado “dominio público” que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario creó a favor del Estado nacional, a fin de fundir en él los roles de propietario, regulador, fiscalizador, explotador y promotor (fomento) respecto de las TA.

Se destaca cómo el “dominio público” impide de forma absoluta la venta, arriendo y cualquier otra forma de aprovechamiento privado de las TA, pues ese régimen es el opuesto al de “dominio privado”, menos restrictivo, que estuvo presente en la Ley de Reforma Agraria de 1960.

Por último, en esta sección de la primera parte del informe se estudió la situación de las TA bajo responsabilidad de los estados y los municipios (y otros organismos administrativos), para destacar con la correspondiente evidencia normativa que esas autoridades carecen de competencia para desarrollar los roles que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario les atribuye, ya que son subordinados del Ejecutivo Nacional y están obligados a transferir al INTI las TA que tengan, lo que supone nula descentralización en esta materia tan importante para el desarrollo nacional.

b) Estructura institucional -a 2020- del sector público responsable de la administración y aprovechamiento de las TA en Venezuela

La segunda parte del informe que aquí se sintetiza, se concentra en la identificación y análisis de la extensa y compleja burocracia que supuestamente tiene encomendada por mandato de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario la responsabilidad del aprovechamiento de las TA de dominio público.

En tal sentido se aborda la descripción y valoración crítica de la organización y competencias del Ministerio del ramo, del Instituto Nacional de Tierras, del Instituto Nacional de Desarrollo Rural, de la Corporación Venezolana Agraria -eliminada para aumentar la iniciativa “empresarial” del Estado en el área-, y otras instituciones relevantes del sector público agrario, tales como Agropatria y la Corporación Venezolana de Alimentos, S.A.

Esta parte del informe aporta razones sustantivas sobre las causas, hechos y realidades que explican por qué es imposible para la burocracia existente desempeñar de forma eficiente, eficaz y ajustada a derecho, la función empresarial que solo los privados, desde los incentivos adecuados y la vigencia del estado de derecho, pueden desarrollar.

c) Mecanismos e instrumentos de intervención estatal sobre tierras agrarias de propiedad privada o bajo aprovechamiento privado

En la tercera parte del documento *DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS FUNDAMENTALES PARA REACTIVAR LA PRODUCCIÓN AGRARIA EN VENEZUELA A TRAVÉS DE MEDIDAS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO*, se consideró el estudio crítico de las diferentes técnicas, administrativas en general, usadas por la burocracia agraria que opera en Venezuela, para intervenir en la acción privada de aprovechamiento de TA.

Ampliando lo ya expuesto en otros estudios dedicados a esta problemática, se examinó el régimen de la expropiación dejando registro de lo reducida que ha sido su aplicación -por ser una garantía de la propiedad privada sobre TA-; de la intervención, que ha tenido una mayor aplicación por su condición de “medida preventiva administrativa”; del rescate, que ha sido la técnica de más frecuente y violenta aplicación por parte del Instituto Nacional de Tierras; de la ocupación, también llamada garantía de permanencia, empleada también con regularidad por el Ejecutivo Nacional y otras autoridades, y finalmente el de las ya relegadas en su uso cartas agrarias, luego de que fueran sustituidas por la ocupación.

Salvo en el caso de la expropiación, en cada uno de los análisis de los regímenes jurídicos de los mecanismos e instrumentos de intervención antes mencionados, se deja constancia suficiente de lo contrario que todos ellos son al aprovechamiento sostenido, eficaz y amplio de las TA en favor de la población venezolana, por las violaciones a derechos fundamentales y garantías del estado de derecho que se violan de forma explícita.

d) Mecanismos y procedimientos de defensa del derecho de propiedad frente a las acciones del Estado previstas en la legislación y Constitución vigentes

Teniendo muy presente la necesidad de no inducir al lector a interpretaciones falaces de la realidad institucional de Venezuela, esta parte del informe está dedicada a informar de cuáles deberían ser las vías que permitan a los afectados defenderse de las acciones contrarias a derecho de la burocracia agraria, y a dejar constancia de por qué ninguna de ellas funciona ni es eficaz.

Por ello esta parte del trabajo parte por afirmar, con evidencia suficiente, la falta de independencia e imparcialidad del Poder Judicial venezolano, y cómo esa irrefutable realidad torna inútiles de forma directa todas las vías de defensa existentes para los propietarios y titulares de otros derechos sobre TA.

Indicado lo anterior, se examinan las condiciones para el ejercicio y los supuestos efectos que deberían producir los recursos administrativos previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, así como las acciones judiciales que ella contempla, entre otras, el recurso de nulidad agrario y los alegatos en el procedimiento expropiatorio.

Adicionalmente, se analizan otras vías no previstas en la mencionada Ley, como son la acción de amparo constitucional y la acción popular de inconstitucionalidad con medida cautelar, siempre acreditando su absoluta inutilidad desde hace ya más de una década al menos.

e) Acciones para la reactivación de la producción agraria sin reformas al marco institucional y jurídico vigente

En el apartado correspondiente a la segunda parte del informe que aquí se sintetiza, se exponen las acciones y medidas que podrían contribuir, desde el punto de vista jurídico, a reactivar la producción agraria en forma sostenida y atractiva para la inversión privada, como pasos indispensables, además, para avanzar hacia un nuevo régimen de las TA.

Para ello, en principio se analizaron una serie de alternativas para la recuperación del sector agrícola vinculadas a la propiedad de la tierra y bienhechurías, en el contexto del actual régimen jurídico.

Entre otras, se planteó el restablecimiento de la propiedad a los legítimos dueños bajo condiciones razonables, responsables y sostenibles, teniendo para ello muy en cuenta propuestas legislativas de instituciones como Cedice-Libertad, apoyadas a su vez en experiencias de restitución de la propiedad de países del este de Europa¹.

Del mismo modo, se propuso regularizar y otorgar la titularidad de la propiedad a los beneficiarios de las adjudicaciones, abordando una a una las dificultades y la factibilidad de emplear una medida previa a la propiedad plena, como es la figura de la **concesión** a través de los actos de adjudicación que regula de forma muy precaria y básica la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En esta parte, por último, se analizó la viabilidad de la regularización y titularización de la propiedad en favor de los ocupantes de TA, para concluir en su improcedencia jurídica e inconveniencia social, debido a los múltiples conflictos que tal medida generaría entre los privados con interés en consolidar la posesión y aprovechamiento sobre estos bienes.

¹ Véase Herrera Orellana, Luis A. y Matheus Hidalgo, Mayerlin (2019): *Restituir el derecho de propiedad en Venezuela casos: República Checa, Polonia, Hungría y Chile*. Caracas: Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE), consultado en línea el 15.09.21, disponible en: <https://bit.ly/3kfN9KC>

Posterior a lo indicado, se trató el siempre importante problema de los nuevos propietarios sobre TA. Al respecto, se insistió en la prioridad de asegurar el restablecimiento de la propiedad a los legítimos dueños, evitando toda posibilidad de dobles o más titularidades sobre un mismo bien.

A todo evento, se examinó la imposibilidad de que en el caso venezolano exista más de un propietario sobre las mismas TA, debido a la declaratoria de éstas como bienes de dominio público.

También se consideró el problema de la propiedad sobre las bienhechurías edificadas sobre TA antes de la intervención del INTI y luego de dicha intervención, ofreciendo criterios jurídicos prácticos de cómo resolver estos conflictos.

Finalmente, se examinó el no menos indispensable tema de la responsabilidad del Estado en esta materia y las posibles soluciones jurídicas ante problemas de titularidad sobre bienhechurías.

f) Propuestas para mejorar el marco institucional y jurídico vigente y estabilizar la producción agraria en Venezuela

Agotado el temario indicado en las secciones anteriores de este documento, se procedió en la tercera y última parte del informe a indicar algunas de las medidas administrativas, legislativas y judiciales que se deberían adoptar en el corto, mediano y largo plazo, para contribuir a mejorar la situación de la producción agraria en Venezuela.

En cuanto a las medidas de corto plazo, las mismas consistirían en *modificaciones leves en la forma de aplicación* del régimen jurídico vigente, y, por ejemplo, comprenden:

- Limitar la potestad de rescate de tierras.
- Aplicar elementos de la concesión a las adjudicaciones de tierras.
- Incorporar las empresas de servicios agrícolas.
- Paralizar medidas administrativas de intervención.
- Definir con precisión el latifundio y las tierras ociosas mediante acto normativo.
- Tales acciones plantean la incorporar a los actos de adjudicación que dicte el Instituto Nacional de Tierras elementos jurídicos de la concesión a los aprovechamientos de tierras, en caso de que

se rechace una reforma de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario o del Decreto con Fuerza de Ley de Concesiones de 1999, para que haya mayor formalidad en la medida.

De este modo se podrían establecer normas ciertas, a través de actos formales del referido Instituto, en torno a la duración de la adjudicación, las obligaciones específicas del adjudicatario y los derechos que éste tendría para la reactivación de la productividad de las TA.

Por tratarse de bienes de dominio público, tal y como está previsto para los cuerpos de agua, la técnica concesional es la adecuada para que el Instituto Nacional de Tierras estimule y potencie la participación privada en el sector.

En el caso de la propuesta de las empresas de servicios agrícolas, éstas constituyen iniciativas privadas empresariales de positivo desempeño en otras economías, especializadas en la prestación de servicios esenciales para el óptimo y eficiente aprovechamiento de las TA.

Incluso, se propone que en los actos de adjudicación de tierras se autorice de forma expresa a los adjudicatarios a contratar empresas de servicios agrícolas, para eliminar el riesgo de calificar esa relación jurídica como un caso de “tercerización”, prohibido y sancionado por la Ley vigente.

Se argumenta que la incorporación de empresas de servicios agrícolas implicaría: 1) la incorporación de nuevas y diversas tecnologías para la producción en el sector -inteligencia artificial, robótica, etc.-, y 2) la aplicación de técnicas de aprovechamiento de las TA que sean ambientalmente sustentables.

Con relación a las medidas a adoptar en el mediano plazo, se plantean ya modificaciones normativas al régimen legal vigente, entre otras:

- Derogar la declaratoria de dominio público de las tierras agrarias y crear instancias público-privadas de gestión.
- Declarar de interés público la transferencia y titularización de las TA.
- Elaborar catastro (inventario) de TA como política de Estado.
- Derogar el rescate de tierras agrarias y revertir la política de estatización de TA.
- Finalmente, se proponen como medidas a más largo plazo una renovación completa del régimen legal y constitucional de las TA, lo que implicaría:

- Adoptar una nueva legislación reguladora de las tierras agrarias que respete el estado de derecho.
- Sustituir actuales normas constitucionales por otras que dispongan regulación, fiscalización y fomento como roles del Estado en el sector.
- Reorientar el rol del Estado en el ámbito agrario, para que opere en éste una administración garante, regida por el principio de la subsidiariedad.

Estimamos que la lectura tanto del análisis jurídico institucional contenido en el informe, como en particular de las propuestas que en él se incluyen, pueden ser insumos de utilidad para la cada día más urgente discusión y acuerdo nacional en torno a las acciones a adoptar, cuando las circunstancias lo permitan, respecto de la reactivación sostenida del agro nacional, con plena vigencia del estado de derecho.