

Competencias de los Estados en materia de desarrollo rural con especial referencia a los decretos de intervención de tierras

Dr. Carlos E. Gómez Rojas

I. ANTECEDENTES:

A comienzos de este año 2005, un nuevo sobresalto surgió para la comunidad jurídica; se trataba de una serie de decretos que en forma de cascada fueron promulgando algunos Gobernadores de Estado, con la pretensión de que era necesaria la “**intervención de las tierras con vocación agraria**”, a objeto de garantizar la seguridad agroalimentaria de la nación.

Dentro de lo que las noticias, extraídas de los comentarios de estos funcionarios resaltaron, se trataba de “**intervenir las tierras**”, con la idea de garantizarle a la población el suministro de los productos cosechables en ellas. El concepto de “**intervención**” nunca fue precisado en su exacto contenido.

Fue entonces cuando surgió la necesidad de plantearse, desde un punto de vista jurídico, si efectivamente los gobiernos estatales tenían la capacidad para ejercer esas acciones; y en caso de no tenerlas, en que normas se justificaba su acción y a cual órgano del Estado correspondían estas competencias. Fue así como topamos con el Artículo 305 de la Constitución Nacional:

Artículo 305 de la Constitución de Venezuela de 1999.

- ***El Estado** promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral.*

- **El Estado garantizará 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 agrícolas, pecuaria, pesquera y acuícola.
- La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al 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 fueran 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.”

Para interpretar el texto se hace necesario preguntarse ¿Cuál es el verdadero contenido de las expresiones “El Estado promoverá la agricultura”, “El Estado garantizará la seguridad agroalimentaria”, “El Estado dictará las medidas”, “El Estado protegerá”?, es decir ¿A cual órgano del Estado se esta dirigiendo la norma programática contenida en el Artículo 305 de la Constitución? ¿Cuál órgano tiene conferidas las facultades para realizar las actividades previstas en la norma?.

El concepto de Estado no es un concepto univoco, dependiendo del punto de vista desde el cual se analice lo que se quiere definir dentro del término

“Estado” se pueden encontrar diferentes acepciones. Cito la de Manuel María Diez por adaptarse mejor a la exposición.

“En nuestra opinión, se puede definir el Estado como un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder. El Estado está constituido por órganos.....El Estado no se puede apreciar en cuanto a su estructura y esencia sino como una unidad orgánica.....En tal virtud, el Estado como sistema integrado por un conjunto de órganos, es un ente que no puede situarse en el mismo sector en que se coloca el derecho que, por su esencia, corresponde a la zona ontológica del deber ser”.¹

Tomando como buena la definición de acerca del Estado, llegaremos a la conclusión de que dentro de la definición están inmersos una serie de elementos que requieren una depuración para poder determinar el preciso órgano al cual va dirigida el 305 constitucional. Apelamos así a las más comunes distribuciones de los órganos del Poder Público que para esquematizar pueden verse de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

Poder Ejecutivo

Poder Legislativo

Poder Judicial

Poder Ciudadano

Poder Electoral

DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO

Poder Nacional

Poder Estatal

Poder Municipal

¹ MANUEL MARIA DIEZ – *Derecho Administrativo* – Tomo I, Pág. 25.

División aglutinada por el principio de la colaboración entre los poderes, que está enunciado en el Artículo 136 de la Constitución.

II. LA COMPETENCIA DEL PODER PUBLICO NACIONAL

Tres numerales del Artículo 156 parecen hacer recaer la competencia en materia agraria al Ejecutivo Nacional, ellos son el Numeral 16 que establece que corresponderá al Poder Público Nacional **el régimen** de las tierras baldías; hemos entendido por **régimen**: la regimentación, o sea la reglamentación sobre las tierras baldías.

El Ordinal 25 le da competencia al Poder Nacional para fijar las políticas en materia de producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal; y finalmente el Numeral 32 le da la potestad para legislar en materia agraria.

III. LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS.

Cuando el análisis constitucional nos hace voltear hacia el Artículo 164, que establece las competencias de los Estados, nos damos cuenta que dos acápites deben ser resaltados a los fines de la investigación del tema que nos proponemos.

El primero es aquel que le asigna a los Estados la administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos; y el segundo es el que le asigna la administración, que no la regulación ya asignada al Poder Nacional, de las tierras baldías en su jurisdicción; competencia que deberá ser ejercida siempre y en un todo, **de conformidad con la Ley**.

Vemos entonces que la competencia de los Estados fijada por el Artículo 164 de la Constitución, únicamente les permite la administración de sus bienes, la

inversión y administración de sus recursos y la administración de las tierras baldías de su jurisdicción, ya que la capacidad normativa o sea las regulaciones en materia de tierras baldías, ha sido conferida por el 156 al Poder Público Nacional. Adicionalmente esta potestad de los Estados debe ser ejercida conforme a la Ley, es decir es una potestad que va a venir regulada por el Ente Legislativo, de tal manera que su contenido y eficacia dependerá de la asignación de competencias, que sobre esta materia haga la Asamblea.

Detengámonos en este momento en el Numeral 5ª del Artículo 164:

Artículo 164: *“Es de la competencia exclusiva de los Estados:*

(...)

5. ... la administración de sus tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley”.

Con la expresión “de conformidad con la ley”, el constituyente sujetó a los Estados a la regulación que la Ley Nacional dispusiera para el régimen de sus tierras baldías. En efecto, no cabe duda de que se trata de la Ley Nacional, pues la legislación relativa a todas las materias de competencia nacional sólo pueden regularse a través de actos normativos con rango de Ley Formal. En tal sentido, es competencia del Poder Público Nacional “el régimen de las tierras baldías” (Art. 156.16 Constitucional).

La sujeción a la Ley Nacional, queda aun más enraizada cuando las actividades que pretendan desarrollarse sobre las tierras baldías de los Estados sea de naturaleza agraria. Efectivamente, a tenor de lo establecido en el numeral 32 del artículo 156 de la Constitución de 1999, la legislación en materia agraria es competencia del Poder Público Nacional.

Los baldíos se encuentran aparentemente sometidos a dos regímenes legales fundamentales, a nuestros efectos: El primero, relativo a su administración, contenido en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos del año 1936, y; el segundo, referido al aprovechamiento agrario, contenido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que extiende su ámbito hacia el primero, como más adelante lo veremos.

IV. EL PROBLEMA DE LOS BALDIOS.

Nuestra Ley de Tierras Baldías y Ejidos, que entró en vigencia en 1936, lo expresa así:

Artículo 1º.- *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 abandonados por la extinción, comprobada oficialmente, del dominio que en ellos ejercía el Municipio.*

Artículo 2º.- *Los terrenos baldíos de los Estados son del dominio privado de ellos, y los existentes en el Distrito Federal, en los Territorios Federales y en las islas del Mar de las Antillas, son del dominio privado de la Nación; **pero como a ésta le está constitucionalmente encomendada la administración de los terrenos baldíos de los Estados**, las disposiciones de la presente Ley regirán todos los que están situados dentro de los límites de la República.*

() La Constitución de 1999, cambio la situación de la administración de los baldíos estatales.*

Es decir, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, los baldíos de los Estados son del dominio privado de ellos. Si retrotraemos el Artículo 164 de la Constitución, los baldíos estatales deben ser aquellos que están dentro del ámbito territorial del un Estado determinado.

De tal manera que al conjugar la Ley de Tierras Baldías y Ejidos con la disposición constitucional, nos damos cuenta que, aquellos terrenos baldíos situados dentro de los límites geográficos de un determinado Estado son del dominio público de tal Estado.

Recordemos sin embargo que conforme al Artículo 164 de la Constitución, lo que corresponde a los Estados es la administración de los baldíos en su jurisdicción; **pero la competencia para regular sobre esos mismos baldíos está conferida por el Numeral 16 del Artículo 156 al poder Público Nacional.**

v. **LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO.**

Es dentro de este entorno que se produce la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Las potestades sobre las cuales se fundamentó el Poder Público para la puesta en vigencia de esta Ley, fueron las ejercidas por el Presidente de la República como una Ley Habilitante Especial, que lo facultó para dictar actos normativos en materia reservada a la Ley formal.

Es pues, en ejercicio de esas competencias, directamente la del Ordinal 16 del Artículo 156 de la Constitución, que se dicta el decreto con Rango de Ley de Tierras Baldías y Desarrollo Agrario.

Artículo 2. *Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural sustentable, a los efectos de este Decreto Ley, **queda afectado el uso de***

todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria. Dicha afectación queda sujeta al siguiente régimen:

(...)

4. Tierras baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios: Su administración por parte de los entes correspondientes, queda sometida al régimen de este Decreto Ley. Corresponde a los Estados y Municipios el establecimiento de la seguridad agroalimentaria de su respectiva jurisdicción en coordinación con los planes nacionales. A los efectos de planificar el uso de las tierras cuya administración les corresponda, se tomará como base las necesidades agroalimentarias de los centros urbanos cercanos, considerando su población actual y la necesidad progresiva de sustento de las generaciones futuras. En la elaboración de dichos planes, los Estados y los Municipios asegurarán la producción básica de los rubros alimenticios fundamentales.

Artículo 121 de la Ley de Tierras. El Instituto Nacional de Tierras tiene por objeto la administración, redistribución de las tierras y la regularización de la posesión de las mismas, de conformidad con el presente Decreto Ley, su Reglamento y demás leyes aplicables.

Vemos entonces como, por una parte el Numeral 4 del Artículo 2º de la Ley de Tierras, a pesar de que ratifica la competencia de los Estados para la Administración de los baldíos ubicados en su jurisdicción, sin embargo más adelante en su Artículo 121, donde establece las potestades del Instituto Nacional de Tierras, confiere la administración de las tierras al Instituto Nacional de Tierras, Instituto Autónomo creado por esa misma Ley.

Se ha producido entonces un ir y venir de competencias por efecto de la secuencia, en primer lugar de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos que confirió a la Nación, entendiéndose por esta al Poder Público Nacional, la administración

de los terrenos baldíos de los Estados; para luego, a partir de la promulgación de la Constitución de 1999 y en especial del Artículo 164 de la misma, retornar la administración de las tierras baldías en jurisdicción de los Estados a estas entidades; pero como quiera que la potestad constitucional otorga a la Ley Nacional la facultad de regular esta situación; cuando se promulga la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario vuelve a cambiarse el régimen de la competencia para la administración de los baldíos estatales, ya que el Artículo 4º indica que la administración de las tierras baldías estatales que realicen desde luego los Estados, “**queda sometida al régimen de este Decreto Ley**” (sic). Adicionalmente el Artículo 121 de esa nueva Legislación encomienda al Instituto Nacional de Tierras la administración, la redistribución y la regularización de la posesión de las mismas.

De tal manera que, a partir de la promulgación de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, debe decidirse que la facultad de los Estados para administrar los baldíos dentro de su jurisdicción, tal como fue establecida en el Artículo 164 de la Constitución, paso - por virtud de esa Ley - a manos del Instituto Nacional de Tierras; porque si bien la Constitución asignó esa facultad a los Estados, es también cierto que tal asignación quedó sujeta a las disposiciones de la Ley formal; de tal manera que cuando la Ley formal, en este caso la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, confirió la administración de las tierras al Instituto respectivo, modificó claramente las reglas de la competencia trasladando la administración al nuevo Ente creado y desde luego, desposeyendo a los Estados de las facultades de administración de las mismas.

VI. LOS DECRETOS ESTADALES Y SU CONTRADICCIÓN CON LA LEY DE TIERRAS.

Como ha quedado expuesto, los Estados, en lo que concierne a la materia agrícola, sólo tienen competencia para el establecimiento de la seguridad

agroalimentaria de su respectiva jurisdicción en coordinación con los planes nacionales.

*Dicha seguridad agroalimentaria, se debe implementar regulando el uso de las tierras cuya administración les corresponda, (suponiendo alguna administración) por lo tanto, resulta contrario a la Ley de Tierras y a la Constitución misma, que los Ejecutivos Regionales pretendan regular el uso de **tierras privadas** mediante decretos, pues si la administración de sus baldíos es discutible, mucho más lo será en lo que atañe a los terrenos privados.*

Las tierras privadas, si bien se encuentran sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional, pero de ninguna manera a los “planes” que adelante el Ejecutivo Regional, pues éste último sólo puede actuar muy limitadamente sobre sus tierras baldías.

En un primer momento, una serie de Decretos dictados por Gobernadores de Estado, pretendieron incidir sobre la propiedad privada mediante una interpretación laxa de las competencias estatales para establecer la seguridad agroalimentaria en sus respectivas regiones. Así, tergiversando el principio de colaboración de poderes, se arrogaron competencias que no le correspondían e intentaron “intervenir tierras privadas”.

VI. 1 RASGOS COMUNES Y DISÍMILES EN LOS DECRETOS DE INTERVENCION DICTADOS POR LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS COJEDES, MONAGAS, YARACUY, ANZOÁTEGUI, TACHIRA Y ZULIA

- Los Decretos dictados por los Gobernadores de los Estados Cojedes, Monagas y Anzoátegui, se fundamentaron en los artículos 107 y 108 de la Ley de Tierras. Dichas normas, tiene como objeto, regular aspectos fundamentales del impuesto sobre tierras ociosas y su ejecutor natural es el SENIAT, es decir no pueden servir de fundamento a un acto de una naturaleza distinta, como lo son los Decretos para la intervención de tierras.
- Los Decretos de Cojedes y Monagas ordenan la “intervención” de tierras, sin definir el alcance de este término.
- El Decreto 586/04 de Cojedes prohibió la enajenación de ciertas tierras incluidas en poligonales previamente señaladas, hasta que se obtuviera una suerte de “Conformidad de Enajenación”, en atropello a todas las garantías constitucionales a la propiedad privada.
- El Decreto de Yaracuy ordenó el “Rescate de Tierras” y dejó abierta la posibilidad de efectuar intervenciones en tierras privadas. Se fundamentó en múltiples normas citadas de forma desordenada. Olvido el Decreto que el “rescate de tierras”, solo puede ser ejecutado por el Instituto Nacional de Tierras y únicamente sobre tierras que le son propias.
- Curiosamente, el Decreto de Anzoátegui no ordenó intervención alguna, ni el rescate de tierras. Se limitó a establecer mecanismos de coordinación con el INTI, para adelantar el **“proceso de reorganización de la tenencia y uso de la**

tierra". Este Decreto, exhortó a los particulares, a donar las porciones de tierras que se encuentren sin uso; y en su artículo 8, ordenó tomar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la propiedad privada. Adicionalmente, se ordenó la detección de cualquier tipo de promoción o materialización de invasiones de tierra.

- Los Decretos del Tachira y Zulia, emplearon como fundamento normativo el artículo 2 numeral 4 de la Ley de Tierras. Dicha norma, establece la forma de administración de las tierras baldías en jurisdicción de los Estados y Municipios, y; atribuye competencia a dichas entidades político territoriales para establecer la seguridad agroalimentaria en coordinación con los planes nacionales. Estos Decretos, no ordenan la "intervención" de tierras, sino que tratan de reproducir los cometidos del Decreto Presidencial Nro. 3.408 del 10 de enero de 2005.

En todos los Decretos se crean comisiones técnicas encargadas de ejecutar su contenido.

La Comisión Técnica Agrícola Regional del Estado Zulia, tiene la particularidad de constituirse en una suerte de instancia para solucionar conflictos que pudiesen presentarse con ocasión de invasiones de tierra y como instancia de conciliación en los conflictos de tenencia y propiedad de la tierra.

Conforme al Decreto del Zulia, la banca pública y privada, deben enviar a Comisión Técnica Agrícola Regional del Estado Zulia, un listado contentivo del estado o situación de las tierras de su propiedad que puedan ser consideradas como latifundios, o cualquier otra extensión de tierras rurales con vocación agrícola

que se hallen ociosas o incultas, a los fines de iniciar el correspondiente “proceso de reorganización” (artículo 8 del Decreto). Desde luego, no precisa ni el concepto de latifundio, ni el concepto de reorganización.

El Decreto del Estado Zulia, “**excluye**” del derecho de adjudicación de tierras, de la garantía de permanencia y demás “beneficios” del Decreto, a los ciudadanos que “opten” por “invadir tierras” rurales con vocación agrícola (Artículo 6 del Decreto).

VII. EL DECRETO PRESIDENCIAL DEL 10 DE ENERO DE 2005.

En ese confuso contexto se produce un Decreto Presidencial que queremos ahora analizar. Se trata del Decreto Presidencial N° 3.408 del 10 de enero de 2005 publicado en la Gaceta Oficial N° 38.103 del 10 de enero de 2005.

Detengámonos por un momento a revisar el alcance del Decreto Presidencial.

VII.1 SUPUESTOS NORMATIVOS

El Decreto señala, como su base normativa los Artículos 226, 236.2 y .11, 305, 306 y 307 de la Constitución de la República de Venezuela que son las normas que establecen las potestades constitucionales del “Estado” para promover la agricultura sustentable, garantizar la seguridad agroalimentaria y favorecer las condiciones de desarrollo rural integral.

Señala igualmente dentro de sus bases normativas a los Artículos 47 y 71 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública. Normas, en las que se establece que el ejercicio de la acción de gobierno y de la Administración Pública Central, corresponde al Presidente de la República y en las que se deja sentada la posibilidad, de crear comisiones presidenciales permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos y personas especializadas para el examen y consideración de la materia que se determine en el Decreto de creación.

VII.2. Supuestos Fácticos.

Se fundamenta en la existencia de un régimen compartido de administración y aprovechamiento sostenido y sustentable de las tierras, entre las distintas entidades político territoriales.

En la necesidad de eliminar los latifundios.

En la necesidad de distribuir de manera justa y equitativa la tenencia de la tierra, sobre la base de la colaboración entre las distintas entidades político territoriales.

En las políticas de coordinación de la República con los Estados y Municipios.

En la promoción de la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, en la seguridad agroalimentaria y la protección al medio ambiente.

Es decir, los supuestos de hecho básicamente recogen los preceptos establecidos en las normas constitucionales.

VII.3. Creación de la Comisión Agrícola Nacional.

Se crea en el Decreto la Comisión Agrícola Nacional.

Se trata de un organismo o de carácter temporal, aún cuando no se señala su periodo de funcionamiento.

Se trata de una comisión presidencial en los términos del Artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Su objeto principal es el desarrollo agrario nacional de las tierras ociosas, abandonadas o infrautilizadas en coordinación con Estados y Municipios. Creándose en consecuencia una nueva categoría de tierra donde puede ejercer sus competencias, es decir, “las tierras abandonadas”. También sus competencias abarcan a las tierras infrautilizadas, concepto este que está definido en la Ley de Tierras (artículo 101), pero en lo atinente al impuesto sobre tierras ociosas.

La Comisión tiene facultades para formular políticas sectoriales de eliminación del latifundio.

Queda facultada para la asignación de tierras ociosas con vocación agrícola a grupos de población y comunidades, con lo cual hay una intromisión en las competencias dadas al INTI para la adjudicación de tierras “públicas”.

Como fácilmente puede observarse invade completamente la esfera de las potestades conferidas al Instituto Nacional de Tierras.

VII.4. Competencia de la Comisión Agrícola Nacional.

- Son básicamente de coordinación, cooperación, formación, promoción agraria, formulación de planes, proyectos y propuestas.
- Todas estas competencias deben ser ejercidas junto al INTI o los respectivos órganos competentes, jamás de forma aislada. En ese sentido procura disfrazar la usurpación de funciones.
- Las competencias se resumen en:

La ubicación de los latifundios.

Verificación de suficiencia de los títulos de propiedad.

Establecimiento del patrón de parcelamiento.

Capacitar a las unidades económicas productivas que sustituirán a los latifundios.

Incorporar a las universidades en la implementación de las UEP y promover la agricultura ecológica.

Proponer el plan de seguridad agroalimentaria, bajo criterios de desarrollo rural sustentable.

VII.5. Ratificación de las Competencias Agrarias del INTI.

El Decreto deja a salvo en su artículo 4to, las competencias de los órganos y entes descentralizados funcionalmente del Poder Nacional en materia de tierras y desarrollo agrario.

El INTI debe participar activamente en las actividades que adelante la Comisión Agraria Nacional y las Subcomisiones Estadales, con lo cual quedará subsanado, al menos en apariencia, cualquier vicio de incompetencia a partir de la publicación del Decreto.

Otras competencias dadas a la Comisión Agraria son:

- **Promover el acopio de información sobre la propiedad y posesión de la tierra.**
- Coordinar con los entes competentes el levantamiento del catastro agrario.
- Cooperar con el INTI en los procedimientos de declaración de tierras ociosas.
- Estimular la participación ciudadana en la reorganización de la tenencia de la tierra de conformidad con los actos dictados por el INTI.

VII.5. Integración funcional de la Comisión Agraria Nacional.

Presidente: Ministro de Agricultura y Tierras.

Secretario Ejecutivo: Asesor Legal del Presidente de la República.

Directorio:

Ministros del Ambiente y de los Recursos Naturales y de la Economía Popular.

Procurador General de la República.

Presidente del INTI.

Gobernadores: Del Estado Apure (Región Occidental), del Estado Cojedes (Región Central) y del Estado Monagas (Región Oriental).

Comandante del Comando Unificado de la Fuerza Armada Nacional (CUFAN).

VII. LA INTENCION PERSEGUIDA POR EL ESTADO CON ESTAS ACTUACIONES.

Hemos venido resaltando a través de todo el análisis de los Decretos de los Gobernadores de Estado y del Decreto Presidencial, una circunstancia aparentemente sin trascendencia inicial, pero que constituye en nuestra manera de ver el propósito final de toda esta proliferación de reglamentaciones adoptadas de manera poco ortodoxa, violentando los más elementales principios del orden jurídico y sobre todo respecto a las competencias legalmente establecidas.

Se trata de la distribución de una competencia, tanto a la Comisión Agraria Nacional creada por el Decreto Presidencial, como a las Comisiones Estadales para la “**verificación de la suficiencia de los títulos de propiedad**”.

Sobre este aspecto debemos detenernos, porque en nuestra manera de ver, el fin perseguido por el esquema montado con los Decretos de los Gobernadores y del Presidente de la República, es allí donde se dirige. Para ello debemos hacer la siguiente revisión:

VIII.1. Verificación de la Suficiencia de Título de Propiedad y sus Implicaciones.

Detengámonos en el Artículo 10 de la Ley De Tierras Baldías y Ejidos, para conocer el exacto alcance de las regulaciones en esta materia.

Artículo 10: *Caso de aparecer que se detentan como de propiedad particular terrenos baldíos, el Ejecutivo Federal dispondrá que se **inicie el juicio civil** a que haya lugar por ante los Tribunales competentes, de conformidad con presente Ley.*

Artículo 11.- *No podrán intentarse las acciones a que se refiere el artículo anterior contra los poseedores de tierras que por si o por sus causantes hayan estado gozándolas con la cualidad de propietarios desde antes de la Ley de 10 abril de 1848. **En todos los casos el poseedor, aunque su posesión datare de fecha posterior a la dicha Ley, puede alegar la prescripción que le favorezca, y no se ordenará la iniciación de ningún proceso de reivindicación cuando haya evidencia de que si se invocara la excepción de prescripción, ésta prosperaría ...***

De estas disposiciones podemos extraer dos conclusiones. La primera, que la vía para desalojar a un poseedor de un terreno baldío, no es otra que el juicio de reivindicación; la segunda, que la Ley establece un expreso mandato a la Administración de no intentar tales juicios, cuando se presume la ocupación capaz de otorgar la titularidad del ocupante.

VIII.2. La prueba de la propiedad.

En el derecho común encontramos las normas sobre las cuales se rige la prueba del derecho de propiedad. Así:

- **EN EL DERECHO CIVIL:**

- La propiedad se adquiere por la ocupación, por la ley, por sucesión o por los contratos (Artículo 796 del Código Civil).
- Se presume siempre que una persona posee por si misma y a título de propiedad (Artículo 773 del Código Civil).
- En consecuencia, quien pretenda que el poseedor de un determinado bien no es su propietario, debe probar su pretensión, ya que al poseedor lo ampara una presunción establecida en la Ley.

- **INVERSION DE LA CARGA DE LA PRUEBA**

Como un régimen de excepción a la regla de la prueba de la pretensión en contra del poseedor, encontramos que en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, es el detentador quien debe probar su derecho; así la

Jurisprudencia ha señalado *“... de modo tal, que cuando la Nación, amparada en la disposición transcrita, sostiene que determinados terrenos son baldíos no está obligada a probar este aserto y todo el que pretenda ser propietario particular de los mismos, sí estaría obligado a demostrar su pretensión”* (Sentencia del 26 de abril de 1979, dictada por el Juzgado Superior Quinto en lo Civil).

En la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, no se establece nada parecido, sin embargo el Artículo 45 de la Ley señala, entre los requisitos que deben presentarse para la **“Certificación de Finca Productiva”**, copia certificada de los documentos que acreditan la propiedad.

Desde luego se trata de un requisito vinculado al catastro de propiedad; y sin lugar a dudas, no se trata de un contradictorio que permita dilucidar si el fundo en cuestión es un baldío o si su ocupante ha adquirido por usucapación; a pesar de ello el INTI ha venido aprovechando esta circunstancia para negar las “Certificaciones de Fincas Productivas” con base al desconocimiento de la titularidad registral posterior a 1848, replanteando la tesis de que aquellas tierras que no tengan títulos anteriores a esa fecha deben ser consideradas baldíos y por ende propiedad de la nación.

Como vemos, al Instituto Nacional de Tierras se lo ha dotado de una facultad de revisión de la titularidad de la tierra, a los únicos

finés de formar un expediente a los efectos del otorgamiento de la Certificación de Finca Productiva; certificación que responde más bien al cumplimiento de los planes agroalimentarios fijados por el Instituto Nacional de Tierras, que a la determinación del problema de la propiedad del fundo. El Instituto Nacional de Tierras ha venido utilizando esta potestad, que le ha sido conferida únicamente a los fines de regularizar los registros catastrales rurales, para negar la Certificación en cuestión, cuando no se disponen de títulos anteriores a 1948, en una clara torcida referencia al Artículo 11 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos; incurriendo de esta manera en una flagrante desviación del poder, por utilizar las facultades que le confiere el Artículo 45 para la formación de un catastro rural, con el objeto de desviar y hacer innecesarios los procesos de reivindicación previstos en la Ley de Tierras Baldías, y utilizar más bien procesos administrativos agrarios, que se ejecutan de manera muy diferente y ventajosa para la Administración.

VIII. LA DESVIACIÓN DEL PODER QUE VIOLENTA EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.

Sostenemos que de lo que se trata es de eliminar la vía judicial que obliga a intentar juicios de reivindicación contra los supuestos detentadores de terrenos baldíos, como lo ordena la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, sustituyéndolos por procesos administrativos denegatorios de la Certificación de Fincas Productivas u ordenadores de los procesos previstos en la Ley de Tierras tal como es el proceso de rescate de tierras.

IX.1. Procedimiento del Rescate de Tierras.

Artículo 86 de la Ley de Tierras. *El Instituto Nacional de Tierras tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad que se encuentren ocupadas ilegal o ilícitamente. A estos fines iniciará de oficio o por denuncia, el procedimiento de rescate correspondiente, sin perjuicio de las garantías establecidas en los artículos 17, 18 y 20 del presente Decreto Ley.*

Artículo 94 de la Ley de Tierras. *El auto que ordene la apertura del procedimiento, identificará las tierras objeto de rescate y al ocupante ilegal o ilícito de las mismas, si fuere posible.*

Artículo 95 de la Ley de Tierras. *En el mismo auto se ordenará publicar en la Gaceta Oficial Agraria, un cartel mediante el cual se notificará a los ocupantes de las tierras, si se conociere su identidad, y a cualquier otro interesado, para que comparezcan y expongan las razones que les asistan, y presenten los documentos o títulos suficientes que demuestren sus derechos, dentro del plazo de ocho (8) días hábiles contados a partir de la respectiva publicación.*

Artículo 98 de la Ley de Tierras. *El acto dictado por el Instituto Nacional de Tierras deberá notificarse al ocupante de las tierras y a los interesados que se hayan hecho parte en el procedimiento, indicando que contra el mismo podrá interponerse el recurso contencioso administrativo de nulidad por ante el Juez Superior Agrario competente por la ubicación de las tierras, dentro de los sesenta (60) días continuos siguientes a la notificación.*

Como fácilmente puede observarse, se trata de un proceso administrativo previsto para rescatar terrenos baldíos, en contradicción con el juicio de reivindicación que ordena la Ley de Tierras y Terrenos Baldíos:

Artículo 10 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Caso de aparecer que se detentan como de propiedad particular terrenos baldíos, **el Ejecutivo Federal dispondrá que se inicie el juicio civil** a que haya lugar por ante los Tribunales competentes, de conformidad con presente Ley.

Artículo 98 de la Ley de Tierras. El acto dictado por el Instituto Nacional de Tierras deberá notificarse al ocupante de las tierras y a los interesados que se hayan hecho parte en el procedimiento, indicando que contra el mismo **podrá interponerse el recurso contencioso administrativo de nulidad por ante el Juez Superior Agrario** competente por la ubicación de las tierras, dentro de los sesenta (60) días continuos siguientes a la notificación.

Artículo 171 de la Ley de Tierras. Son competentes para conocer de los recursos que se intenten contra cualquiera de los actos administrativos agrarios:

1. Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios competentes por la ubicación del inmueble, como Tribunales de Primera Instancia.
2. La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, como Tribunal de Segunda Instancia.

Artículo 172 de la Ley de Tierras. Las competencias atribuidas de conformidad con el artículo anterior comprenden el conocimiento de todas las acciones que por cualquier causa, sean intentadas con ocasión a la actividad u omisión de los órganos administrativos en materia agraria, incluyendo el régimen de los contratos administrativos, el régimen de las expropiaciones, las demandas patrimoniales y demás acciones con arreglo al derecho común que sean interpuestas contra cualesquiera de los órganos o los entes agrarios.

No existe dentro de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario una derogación expresa de las normas de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, sin embargo la Disposición Derogatoria Segunda, ordena la derogatoria de **“cualquiera otras disposiciones de igual o inferior jerarquía que las que se opongan al siguiente Decreto”**.

He querido presentar a ustedes como conclusión de este trabajo parte de un texto publicado en el diario El Nacional de fecha 23 de febrero de 2005 donde se inicia el procedimiento de rescate de tierras:

Vistas y consideradas las actuaciones contenidas en el referido expediente, el Directorio de este Instituto Nacional de Tierras, en Sesión N° 40/04, de fecha 21 de diciembre de 2004, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 numerales 1 y 6, 132 numeral 8, 86, 88,92, 93, 94 y 95 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, así como en los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, acordó dictar auto de apertura del Procedimiento de Rescate, sobre las tierras propiedad del citado Instituto, que comprenden el fundo denominado "El Coquito".

*En tal sentido, quien suscribe, Eliézer Reinaldo Otaiza Castillo, en su carácter de Presidente del Instituto Nacional de Tierras, en ejercicio de las atribuciones que le han sido conferidas de conformidad con la normativa prevista en el artículo 132 numeral 8 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a los fines de dar cumplimiento a la normativa prevista en el **artículo 95 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**, hace de su conocimiento que a los fines de exponer las razones que les asistan, y presentar los documentos o títulos suficientes que demuestren sus derechos deberán comparecer por ante la Oficina Regional de Tierras del Estado Guárico, dentro del plazo de ocho (8) días hábiles contados a partir de la fecha en la que se den por notificados todos los interesados con motivo de la publicación del presente cartel en un diario de mayor circulación del estado Guárico.*