



**Universidad de Los Andes**  
**Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES)**  
**Centro de Investigaciones Agroalimentarias**  
**«Edgar Abreu Olivo»**  
**(CIAAL-EAO)**

Capítulo 12:

# Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y de su aplicación

Luisa Elena Molina R.

Cómo citar este capítulo:

Molina R., L. E. (2013). Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y de su aplicación. En Gutiérrez S., A. (Coord.), *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del Siglo XXI. Evolución, balance y desafíos* (pp. 523-580). Mérida (Venezuela): Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones de la ULA. Serie Mayor, Vol. 1.

## **12 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y de su aplicación**

Luisa Elena Molina R.<sup>1</sup>

### **1. Introducción**

En el presente capítulo se plantea una exploración y un análisis interpretativo de algunos de los fundamentos de la Ley de tierras y desarrollo agrario (LTDA), publicada por decreto con fuerza de Ley en la Gaceta Oficial N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001. La primera versión de dicha Ley fue parcialmente modificada y publicada en la Gaceta Oficial N°. 5.771 extraordinaria del 18 de mayo de 2005 y, posteriormente, en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.991 extraordinaria del 29 de julio de 2010, vigente en la actualidad. La LTDA de 2001 sustituyó a la Ley de reforma agraria (LRA) que tuvo vigencia en Venezuela desde el 05 de marzo de 1960.

Dada la naturaleza de los planteamientos sustantivos y adjetivos de la legislación vigente, antes de proceder a la interpretación de la LTDA se sintetizan algunos de los basamentos de la LRA (1960-2001), Posteriormente se emprenderá el análisis de la LTDA y su aplicación.

La LRA fue concebida a partir de discusiones doctrinarias, análisis y propuestas de pensadores agraristas, que tuvieron lugar a finales de los años cincuenta del siglo XX, luego de la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Sus fundamentos fueron establecidos en el contexto de la *Alianza para el Progreso* y su aprobación contó con la anuencia en pleno

---

<sup>1</sup> La autora agradece a los doctores Olivier Delahaye, Arnaldo Gómez y Miguel Ángel Monsalve, expertos en la materia agraria, por la lectura de este trabajo y las valiosas sugerencias aportadas a este.

de los actores y representantes de todas las fuerzas políticas que habían participado en la abolición de la dictadura mencionada. La LTDA, como hemos señalado, fue aprobada en el marco de un conjunto de 49 leyes dictaminadas por Decreto presidencial, mediante poderes extraordinarios que se otorgaron al presidente en ejercicio, Hugo Chávez. Por tratarse de propuestas legislativas realizadas en el marco de una Ley Habilitante, los contenidos de tales leyes, incluyendo la LTDA, fueron incorporados al cuerpo jurídico por Decreto con fuerza de Ley y, en consecuencia, las materias allí incluidas no fueron objeto de discusión parlamentaria, ni consulta ciudadana previa.

## **2. La Ley de reforma agraria (LRA) de 1960 y la nueva Ley de tierras y desarrollo agrario (LTDA)**

El texto de la LRA aprobada el 5 de marzo de 1960 constituyó, como hemos dicho, el resultado de la discusión y el consenso logrado entre los distintos representantes de los diferentes partidos políticos que instalaron en Venezuela un nuevo régimen democrático, a partir de enero de 1958, luego de la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez. De acuerdo con el título preliminar, art. 1 de la LRA el principal objetivo de ésta era...

*“... la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del latifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo...”* (Título preliminar, artículo 1, Ley de Reforma Agraria).

Entre sus materias sustantivas, la LRA garantizaba la propiedad privada y la regulaba mediante el principio de la *Función social de la propiedad*. De acuerdo a éste, la propiedad de la tierra se conservaba toda vez que se cumpliera con el aprovechamiento adecuado de la tierra, en función de su potencial productivo. Igualmente la LRA garantizaba “el derecho de todo individuo o grupo de población aptos para el trabajo agrícola o pecuario que carecieran de tierras a ser dotados en propiedad.” (LRA, artículo 2). La LRA establecía un tipo de propiedad, llamada *propiedad agraria*, que era distinta a la propiedad privada, la cual otorgaba a los dotatarios el derecho de uso, goce y disfrute, más no de disposición; tal. En términos generales, la propiedad privada en el campo se regía por el Derecho Civil, pero tenía, a su vez, vinculaciones con la LRA a través del principio de *Función Social de la Propiedad* antes mencionado.

La Propiedad Agraria no constituía, por lo tanto, una forma de propiedad plena y lo mismo ocurre hoy de acuerdo a los contenidos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En ésta última, sin embargo, el asunto del tipo de dotación es confuso y lo mismo ocurre con la definición y tratamiento que se otorga a la propiedad privada.

Para contar con el fondo de tierras destinadas a la Reforma Agraria (RA), en la LRA se introdujeron dos procedimientos sustantivos: la afectación de tierras públicas y la expropiación de tierras privadas cuando ésta procediera, según lo contemplado en el artículo 22 de la LRA. En este orden de ideas, en el artículo 10 se establecía que las tierras de las entidades públicas quedaban afectadas a los fines de la RA, considerándose como tales: 1) la tierras baldías; 2) los fundos rústicos del dominio privado de la Nación, los fundos rústicos pertenecientes a los Institutos Autónomos Nacionales; 3) los inmuebles rurales que pasaren al patrimonio nacional en razón y como consecuencia de enriquecimientos

ilícitos contra la casa pública; y, 4) las tierras pertenecientes a los estados y municipios (LRA, artículos 10 y 11). En cuanto a las tierras privadas, éstas podían ser expropiadas cuando se tratara de latifundios o tierras ociosas o incultas, cuando no cumplieran con la Función Social de la Propiedad. Tanto en las tierras de propiedad privada, como en aquéllas ocupadas mediante formas diversas de tenencia o posesión de tierras de origen público, se contemplaba el pago de la tierra o de las bienhechurías, según fuere el caso de tierras privadas o públicas.

La LRA planteaba la expropiación cuando los predios privados no cumplieran con la Función Social de la Propiedad (LRA, Art. 26), tomando en cuenta para ello: las fincas incultas, las de mayor extensión, las explotadas indirectamente y las no explotadas en los últimos cinco años que precedieron la entrada en vigencia de la Ley. En la LRA también se declaró procedente el procedimiento de expropiación de tierras privadas en aquellos lugares donde no existieran tierras públicas económicamente explotables.

Según el Departamento de Catastro, entre 1960 y 1985 el fondo de tierras obtenidas por el Instituto Agrario Nacional (IAN) mediante procedimientos de compra-venta en tierras privadas, o en tierras públicas en manos de ocupantes y en las que se liquidaron bienhechurías ascendía a 7.951.987 ha. De dicho total, para el año 1985 solo habían sido objeto de parcelamiento en asentamientos campesinos 2.019.246 ha (IAN, Oficina de Catastro, 1987). El fondo total de tierras para fines de la Reforma fue obtenido, por una parte, a través de procedimientos de negociación amistosa; y, por otra, a través de la transferencia al IAN de terrenos baldíos de la Nación, los estados y los municipios objeto de ocupación. En este sentido, *"...la afectación de tierras mantuvo una cifra promedio anual de 450 mil ha entre 1960 y 1968, periodo de mayor actividad de la Reforma*

---

*Agraria. En total se afectaron unos 41 millones de ha, correspondiendo 40% a tierras privadas y 60% de tierras públicas. El total de familias asentadas alcanzó 156.300, aproximadamente” (Stredel, 1973).*

Aunque el fondo de tierras del IAN, de 41 millones de ha, aproximadamente, para fines de la Reforma luce muy elevado, esto no significa que las mismas hayan sido distribuidas a través de la Ley. Se trata, en su mayor parte, de extensas superficies de municipios y de tierras baldías de la nación que, forma parcial o total se transfirieron por Gaceta Oficial al IAN a los fines de la Reforma, pero sin que en ellas se hubiesen aplicado procedimientos de saneamiento de la propiedad o de otorgamiento efectivo de tierras a nuevos dotatarios a través de la Ley (Molina, 1993). Estas tierras tampoco estaban necesariamente desocupadas o sin uso, ya que en una parte importante de ellas había ocupantes que poseían las tierras como consecuencia de procesos de colonización y de ocupación, que contaban con una tenencia precaria y con bienhechurías. En estas tierras públicas también prosperaban procedimientos de compra y venta, mediante un mercado informal de tierras (Delahaye, 1990).

En síntesis, aunque la mayor parte de las tierras pertenecen, en teoría, al Estado, en la práctica, los agentes productivos por la vía de la colonización planeada y espontánea han dado vida a la nueva territorialidad de la agricultura en Venezuela. El proceso histórico de la colonización, por su importancia, debe ser reconocido y examinado, en sus efectos económicos, productivos, espaciales y culturales, pues, en nuestra opinión, se encuentra en la base explicativa de la nueva agricultura que emerge, aproximadamente, desde la tercera década de la Venezuela del siglo XX.



En el art. 29 de la LRA se señalaba que no serían expropiables los terrenos o fundos cuya extensión no excediera de 150 ha en tierras de primera o sus equivalencias en tierras de otras calidades comprendidas entre 150 y 5.000 ha. Por esta vía se incluyó en la Ley, de manera indirecta el límite máximo de las explotaciones agrícolas según clases; las cuales se sustentaron en definiciones basadas en principios y métodos de clasificación de tierras que fueron desarrollados en el Reglamento de la LRA. La determinación de las clases de tierras se basaba en la densidad demográfica, las condiciones climáticas, la existencia de agua superficial aprovechable para fines de riego y la capacidad agrológica (topografía, condiciones físicas, químicas y biológicas del suelo) según lo que, para ese momento, establecía la Clasificación Internacional de Tierras con fines agrícolas (artículo 198 de las disposiciones transitorias LRA).

En cuanto a los procedimientos para promover una nueva estructura en el campo, en la LRA se incorporaron aspectos inherentes no solo al derecho a la tierra, basado en el principio de “la tierra es de quien la trabaja”, sino también al perfil de los beneficiarios, las adjudicaciones individuales y colectivas, los centros agrarios y la dotación, figura que ha sido catalogada desde el punto de vista jurídico como una institución por su carácter integral. En este sentido, en la dotación se contemplaba, además del otorgamiento de la tierra, el crédito, la asistencia técnica, la promoción de formas de organización de los productores para el crédito y la producción (uniones de prestatarios, empresas campesinas), vivienda, servicios públicos esenciales, vialidad y constitución de centros agrarios. Básicamente se desarrollaron asentamientos campesinos que, en su mayoría presentaban problemas de funcionamiento y una elevada prevalencia de procedimientos de compra-venta mediante, distintas alternativas de operación de mercado informal (Delahaye, 1990).

Los asentamientos campesinos se ajustaban en términos generales a la oferta integral inherente a la dotación, sin embargo, de su concepción se derivaron problemas múltiples que terminaron por proveer una alternativa que no permitió mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los beneficiarios. Entre estos problemas se destacan: una relación inapropiada entre el tamaño físico y el tamaño económico de las parcelas necesario para el sostén y el crecimiento de la familia; la insuficiencia y la entrega inoportuna de los créditos; la oferta limitada de asistencia técnica a pesar de la existencia de organismos de investigación y extensión que contribuían, cualitativamente de una manera importante, con el desarrollo de estas actividades fundamentales para el desarrollo agrario; y la lentitud en las actuaciones de los organismos o entes agrarios, especialmente el IAN. La naturaleza particular de la dotación y de la propiedad agraria, aunque permitía el uso, goce y disfrute de las parcelas, no autorizaba la disposición del bien. No obstante, como se ha señalado antes, según Delahaye (1990), esta limitación jurídica fue contrarrestada operativamente por los dotatarios y agentes productivos, así como por los ocupantes de tierras baldías, mediante la configuración de un mercado informal de compra-venta de tierras (Delahaye, 1990).

La aplicación de la LRA y sus resultados no es una materia que será tratada en este documento<sup>2</sup>. Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de que sus contenidos apuntaban a la distribución justa de la tierra; y aunque, en muchos aspectos, las actividades agrícolas prosperaron en distintas regiones y con diversos ritmos, para el momento en que fue aprobada la nueva LTDA, muchos problemas del medio agrario seguían sin solución. Estos problemas han sido expuestos incluso por algunos de los agraristas

---

<sup>2</sup> A este respecto puede verse, entre otros, el trabajo de Stredel (1973) que efectúa un análisis de lo que fue la primera etapa de la Reforma Agraria, la más activa en términos institucionales, así como numerosos estudios publicados en la Revista Derecho y Reforma Agraria del Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria de la Universidad de Los Andes (Primera época).



que participaron en la formulación y ejecución de la LRA, como los maestros Román Duque Corredor, Ramón Vicente Casanova, Víctor Giménez Landínez y Alí Venturini, entre otros estudiosos de la materia agraria. Tal como sostiene Delahaye (2006, p. 94), uno de los mayores expertos sobre los problemas de la tierra en Venezuela, desde una perspectiva de largo tiempo, el problema agrario...

*... (Es el resultado) “de procesos históricos que se desarrollan en un tiempo prolongado, que va mucho más allá de un periodo de gobierno, una gestión administrativa o un proyecto, lo que hace problemática su debida toma en consideración por los responsables del diseño y de la implementación de las políticas de tierras, tanto en el marco de los gobiernos y administraciones nacionales, como en el de las instituciones multilaterales...”*

El mismo autor ha hecho numerosos estudios empíricos tomando en consideración los registros públicos en distintos estados del país (Delahaye, 2001, 1993, 1990), en los que demuestra que “...la RA no cumplió con sus objetivos en materia de tenencia de la tierra. Es el mercado de la tierra, muy activo desde 1958, el que regula, tanto el uso de la tierra agrícola, como la estructura de su tenencia” (Delahaye, 1993). Igualmente, no solo se intensificó el mercado de tierras agrícolas, sino que estos procesos prosperaron a través de la ampliación de frentes pioneros de colonización espontáneos y de la incorporación a las actividades agrícolas de tierras incultas pertenecientes al Estado (Molina, 1993, 2000).

En el marco de este trabajo no es posible examinar el problema de la tierra desde una perspectiva histórica de largo tiempo debido a que se centra en el análisis de la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) y su

aplicación. Pero es necesario recalcar que el estudio desde esa perspectiva es fundamental para aprehender las causas y la naturaleza de los procesos relacionados con el problema de la tierra<sup>3</sup>.

Tal como afirma Delahaye (1990), sin una mirada del problema agrario basada en la comprensión de los procesos históricos asociados a la tierra, no es posible aprehender apropiadamente las causas que explican la conformación de la propiedad y la tenencia de la tierra en Venezuela. Y, en nuestro criterio, la ausencia de una visión histórica que permita acercarse a aprehender, no solo los fenómenos que explican el origen y la evolución de la propiedad privada, sino la configuración en las tierras públicas de los procesos históricos de colonización que han servido de base para la conformación de una parte sustancial del espacio agrícola, especialmente a lo largo del siglo XX, no es posible diseñar políticas que puedan asegurar mayores posibilidades de acierto y de éxito en la ejecución.

El capítulo anterior de este libro (11), elaborado por Delahaye, contiene otros elementos de análisis de gran pertinencia para comprender el problema de la tierra agrícola en Venezuela, desde una perspectiva histórica. En este sentido, es necesario tener presente que, históricamente, la mayor parte de las tierras agrícolas de Venezuela han pertenecido al Estado y no a los particulares. En muchas de ellas se erigió la actividad productiva mediante el acondicionamiento de las tierras con fines agrícolas mediante de procesos de colonización planeada y espontánea (Molina, 1993, 2000).

La construcción de infraestructuras y la aplicación de capital y trabajo por parte, tanto del Estado, como de los particulares, especialmente a partir

---

<sup>3</sup> Sobre esta temática ver, en este mismo libro, el capítulo elaborado por el Dr. Olivier Delahaye.

de los años treinta del siglo XX, se ha traducido en un significativo capital agregado a la tierra a través de procesos de habilitación de tierras incultas (deforestación, nivelación, construcción de vialidad y caminos internos y externos a las parcelas y fincas), mejoras (riego, drenaje, incorporación de electricidad, aguas, otros servicios) e incorporación de otras bienhechurías. La construcción de vías, la ampliación hacia el medio agrario de servicios como agua y electricidad, así como las nuevas conexiones funcionales que se consolidaban en el territorio, favorecieron la colonización agrícola cuyas bases, planeadas y espontáneas, se desarrollaban en el país –especialmente desde la primera mitad del siglo XX y, con mayor intensidad desde la segunda mitad del mismo siglo (Molina, 2000).

Estas brevísimas notas históricas sobre los antecedentes de la Reforma Agraria y de los procesos de colonización y crecimiento espontáneo en el medio rural, son un marco para comprender la naturaleza y alcance de las materias contenidas en la LTDA vigente. En este sentido es necesario señalar que, en el contexto de este trabajo, no se efectuará un análisis exhaustivo de todo su contenido. Las reflexiones que siguen se centrarán más bien en el análisis de algunos de los planteamientos sustantivos y adjetivos que en ella se establecen, que pueden ser considerados substanciales por los conceptos y procedimientos incluidos en la materia legislada, así como por sus efectos sobre los actores y actividades agrícolas si se mantiene e intensifica su aplicación.

### **3. La Ley de tierras y desarrollo agrario (LTDA): análisis de sus fundamentos y de algunos de sus principales contenidos jurídicos**

En el marco de la Ley de tierras y desarrollo agrario de 2010 se desarrollan aspectos sustantivos y adjetivos incluidos en cuatro títulos: 1) las bases del

desarrollo agrario; 2) la afectación de uso y redistribución de las tierras; 3) el impuesto; 4) los entes agrarios; y, 5) la jurisdicción especial agraria.

Para examinar la LTDA se han elegido algunos de los títulos y artículos más importantes por sus repercusiones jurídicas y por los efectos de su aplicación a partir del año 2001. Dentro de éstos se incluirán específicamente: artículos incluidos en el Título I, capítulo I (De las bases del Desarrollo Rural); Título II (De la afectación de uso y redistribución de las tierras); Título IV (De los entes agrarios), capítulos I (del Instituto Nacional de Tierras INTI); y IV (De la actividad agraria empresarial del Estado). Los conceptos incluidos en la Ley que recibirán mayor atención en este análisis son los relacionados con la afectación de todas las tierras públicas y privadas a los fines del desarrollo agrario y agroalimentario (Título I, artículo 2), la declaración de tierras ociosas o de uso no conforme (capítulo II, artículo 35), la certificación de finca productiva o mejorable (Título III) y la actividad empresarial del Estado (Título IV).

### **3.1. Formulación de los principios rectores y del cuerpo de la LTDA**

A diferencia de la LRA, la LTDA de 2001 no contó en su origen con el concurso de los actores, o de las fuerzas productivas y políticas que actuaban en el país y en el medio agrícola y pecuario. Al contrario, “el nuevo instrumento legal nació en el período de ejecución de la segunda Ley Habilitante, que había sido publicado el 13 de noviembre de 2000 en la Gaceta Oficial N° 37.076 y le otorgaba al Presidente la facultad de emitir decretos con fuerza de ley sobre diversos asuntos” (La Patria Grande, 21-10-2008).

Este proceso de formulación de la Ley implicó una legitimación de esta importante materia, basada solamente en la doctrina y los criterios de una

de las partes (el Estado) y, aun en este ámbito, dada su condición de decreto con fuerza de Ley en el marco de la Ley habilitante, sus contenidos tampoco fueron debatidos en la Asamblea Nacional. Por esta forma de nacimiento, su basamento y sus contenidos no fueron objeto de discusión pública. La Ley fue decretada sin la participación en la discusión de sus principios y fines con los miembros (personas, empresas, instituciones) del conglomerado social y económico que participaban –y participan– en la gestión y ejecución de las actividades agrícolas y agroalimentarias en el país. En sus dos modificaciones parciales posteriores (2005 y 2010) fue examinada en la Asamblea Nacional, pero también en un marco de limitada discusión.

Dado que los contenidos de la LTDA tienen implicaciones trascendentales para los productores agrícolas, las contestaciones interpuestas a la entrada en vigencia de la nueva ley en el año 2001 no se hicieron esperar. Distintos contenidos fueron considerados inconstitucionales e ilegales. Específicamente fue solicitada la nulidad de materias como las contenidas en los artículos los 89 y 90, relacionados con la intervención del INTI en el rescate de tierras y con la negación a los ocupantes, llamados ocupantes ilegales o ilícitos, del derecho a obtener pago por las bienhechurías con que cuenten en los predios que ocupan. Este procedimiento de afectación de las tierras públicas, sin pago de bienhechurías es establecido en la la LTDA a pesar de que, en la misma, también se admite el principio de que la tierra es de quien la trabaja. Según este último principio, la ocupación, cuando se acompaña de trabajo efectivo, crea derechos, aun cuando los ocupantes de tierras públicas cuenten con una tenencia precaria, si sus unidades se encuentran sujetas a usos agrícolas productivos.

La LTDA fue objeto de distintos cambios en las reformas parciales de 2005 y 2010. Entre las más importantes modificaciones incluidas en la LTDA en el año 2005, se encuentran la supresión del artículo 89 y su reformulación en el artículo 85, mediante el cual se sustituye el procedimiento administrativo del rescate previsto en la Ley de 2001 y se incorpora el derecho del INTI a dictar medidas cautelares de aseguramiento. Este aspecto, por su importancia en las acciones emprendidas en dicho organismo desde ese año, será comentado más adelante. También se modificó en el 2005 el concepto de latifundio, de nuevo reformulado en el año 2010 con la inclusión de la interdicción de la tercerización. Otro de los cambios sustantivos más importantes a tratar está relacionado con la participación del Estado en la gestión directa de actividades agrícolas y de empresas agroalimentarias. Las explicaciones que siguen se basan en los contenidos de la LTDA vigente a partir del año 2010, pero en los casos en que ha sido necesario, se hace referencia al Decreto con Fuerza de LTDA promulgado en 2001 y a la modificación del 2005.

### **3.2. De las Bases del desarrollo rural. La afectación de uso de las tierras, el latifundio, las tierras ociosas y el uso no conforme**

De acuerdo con el Título I, capítulo I (Bases del desarrollo rural), la LTDA tiene por objeto...

*"... establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido este como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio y la tercerización como sistemas contrarios a la justicia, la igualdad, al interés general y a la paz*



*social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones”.*

No hay duda de que el desarrollo rural es un objetivo deseable y un imperativo para todas las sociedades. En el caso de Venezuela, ¿cómo se intenta promover el logro de este objetivo? Para responder a esta pregunta es necesario analizar algunos de los conceptos sustantivos y procedimientos contenidos en la LTDA. En este sentido tienen carácter fundamental –por sus consecuencias jurídicas– diversas materias tratadas en los títulos I, II y IV, específicamente los aspectos relacionados con las definiciones de la afectación, el latifundio, las tierras ociosas, la infrautilización, el rescate y la expropiación.

### **3.3. La afectación del uso de las todas las tierras públicas y privadas con vocación agrícola**

Con respecto a la *afectación*, en el artículo 2 del Título I se señala que *“con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural sustentable, a los efectos de la presente Ley, queda afectado **el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación de uso agrícola**”* (destacado propio), incluyendo dentro de las tierras públicas, las que pertenecen al INTI, las tierras propiedad de la República, la tierras baldías, la tierras baldías en jurisdicción de los estados y municipios. También se afectan y las tierras privadas.

Antes de comentar lo relacionado con la afectación en la LTDA, es conveniente mencionar el antecedente de la afectación en la Ley de Reforma Agraria de 1960. En dicha Ley se planteaba, entre otros propósitos

fundamentales, la modificación de la estructura agraria mediante la eliminación del latifundio. Para esos fines, las tierras públicas quedaban afectadas a los fines de la Reforma agraria, entendiéndose como afectación –en sentido general–, *“la colocación de una propiedad del Estado dentro del régimen de dominialidad pública mediante la consagración de aquélla a una finalidad de utilidad pública”* (Lares, 1961, p. 681; citado por Mejías, 1999, p. 28). En dicha Ley, la afectación no fue atribuida a las tierras privadas; por el contrario, se garantizaba explícitamente este derecho. Sin embargo, éstas quedaban sujetas al cumplimiento de la función social de la propiedad y a las posibilidades de expropiación, cuando ésta procediera, de acuerdo a las especificaciones de dicha Ley, antes citadas.

En el ámbito del Derecho, los bienes de propiedad privada también pueden ser objeto de afectación. Es el caso, por ejemplo, de servidumbres de paso (derecho real). En este sentido, *“la afectación”* consiste en adscribir o vincular un bien, o derecho sobre un bien privado, a una finalidad de interés general para la población (uso público general o prestación de un servicio público). La vinculación convierte el bien, o el derecho, en *“demanial o de dominio público”* (<http://www.ecologistasenaccion.org/article15240.html>).

En la LTDA, la figura de la afectación fue tomada de nuevo como eje de sus planteamientos sustantivos. Sin embargo, en este caso la acción no recae sobre el bien (la tierra), ni sobre las tierras públicas, sino sobre el uso que se hace de unas y otras. Si se toma en consideración la definición anterior, se puede sostener, por analogía, que la vinculación que crea la afectación del uso de las tierras públicas y privadas convierte a éste en un derecho demanial. En el marco de la LTDA, una vez establecida la

afectación de todas las tierras públicas y privadas con vocación de uso agrícola, en el mismo artículo II se señala a continuación que...

*"... las Tierras pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras (INTI) (y más o menos en los mismos términos, las demás tierras públicas), serán sometidas a un promedio de ocupación y al estudio (la idea queda incompleta por un error de ausencia de complemento directo en la palabra "estudio" en el texto de la ley), atendiendo a un conjunto de factores determinantes tales como:*

- a. Plan Nacional de Producción Agroalimentaria.*
- b. Capacidad de trabajo del usuario.*
- c. Densidad de población local apta para el trabajo agrario.*
- d. Condiciones agrológicas de la tierra.*
- e. Rubros preferenciales de producción.*
- f. Extensión general de tierras existentes en la zona sujeta al promedio de ocupación.*
- g. Áreas de reserva y protección de recursos naturales necesarias en la zona.*
- h. Condiciones de infraestructura existente.*
- i. Riesgos previsibles en la zona.*

*j. Los demás parámetros técnicos para el establecimiento del promedio de ocupación que se desarrollen en el Reglamento de la presente Ley y en otros instrumentos normativos”.*

A pesar de la importancia central que tiene este artículo para todos los fines subsiguientes de la Ley, su contenido es desarrollado de manera confusa desde el punto de vista de la claridad que debe caracterizar a la norma. En este sentido se puede señalar, por ejemplo, que tanto el llamado “promedio de ocupación” como las variables incorporadas en el artículo 2 en calidad de factores (los planes nacionales de producción agroalimentaria y los demás ítems enumerados de la “a” a la “j”, del artículo 2), no son definidos de forma taxativa en el marco de la Ley. Tampoco se define quién determina y sobre qué bases el “promedio de ocupación”; qué se entenderá por capacidad de trabajo del usuario; qué criterios se emplearán para determinar los rubros preferenciales de producción, ni tampoco qué es y qué sentido tiene el empleo del indicador llamado “densidad de población local apta para el trabajo agrario”.

En síntesis, la indefinición que presenta el artículo 2 de la LTDA en torno a estas variables refleja la existencia de fallas en la formulación de la norma, tanto de forma, como de contenido, que pueden favorecer la subjetividad y la discrecionalidad en su aplicación. En efecto, la elucidación depende de criterios y de puntos de vista diversos, relativos y complejos, de quienes la aplican.

Otros aspectos contenidos en el artículo 2 también son inconsistentes. Específicamente en la sección correspondiente a las tierras baldías en jurisdicción de los estados y municipios, se establece que...

*“... 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. En caso de que las tierras rurales de un estado o municipio, por razones agrológicas, carezcan de condiciones para producir los rubros básicos para la seguridad agroalimentaria de las poblaciones que se hallen bajo su jurisdicción, se establecerá un acuerdo de intercambio y distribución con otros municipios o estados, por medio de sus órganos competentes. Cuando los estados o municipios incumplan con el mandato previsto en este artículo, el Ejecutivo Nacional asumirá su cumplimiento**”*  
(destacado propio).

Este contenido entraña un error técnico, cuyo desconocimiento por parte del legislador convierte la norma en un enunciado incorrecto e inaplicable, el principio de autarquía a nivel de municipios y estados. Sobre la base de tal error se organizan los conceptos y fines de los planes de seguridad agroalimentaria de los estados y municipios. Igualmente se establecen exigencias y obligaciones en materia de producción y seguridad agroalimentaria que pesan sobre tales unidades político-administrativas, y que, por principio, estarían en incapacidad de cumplir, dado que no todos los rubros esenciales pueden producirse en todos los estados o municipios,

debido a que la misma está condicionada por las exigencias agroecológicas de los mismos. En el texto de la LTDA se exige a los municipios y estados producir en sus territorios todos los rubros que se necesitan para satisfacer las necesidades alimentarias de la población de su jurisdicción o establecer convenios de intercambio con otros municipios cuando no sea el caso, a través de los órganos competentes; y que, de no ser así, tal obligación sería asumida por el Estado.

Esta norma se basa, como se ha señalado, en criterios de autarquía y de soberanía agroalimentaria, que no se corresponden con una efectiva posibilidad de ejecución; no solo a escala de municipios y estados, sino – incluso– a nivel de países. Tal como sostiene Norton (2004, pp. 123-124):

*“La Autarquía como método para alcanzar la autosuficiencia nacional para la producción de alimentos básicos es reconocida actualmente como un enfoque costoso para la mayoría de los países... En lugar de pretender la autosuficiencia nacional total, generalmente es más económico para un país producir y exportar el tipo de bienes para los cuales tiene ventajas comparativas e importar algunos de los alimentos necesarios (para satisfacer las necesidades alimentarias de su población)”.*

Al mismo tiempo, por principio, los diversos cultivos y especies animales cuyos productos forman parte del patrón de consumo de las poblaciones, tienen requerimientos agroecológicos muy variados. En consecuencia, normalmente, no todos pueden ser obtenidos dentro de los límites restringidos de territorios que, por su extensión y su localización, no cuentan con la variedad de ambientes y climas que ameritan los rubros agrícolas para ser producidos; todo eso en función, como ya se ha dicho, de sus



exigencias agroecológicas (Odum, 2006). Estas restricciones actúan no solo en el ámbito de los municipios, sino incluso en el de países debido a la variabilidad de la amplitud de distribución ecológica de las especies.

Otro equívoco conceptual está relacionado “... con el uso de la expresión *seguridad alimentaria* (empleada en el marco legal) que parece confundirse con el término *autonomía del abastecimiento alimentario* (que se presume es lo que se intenta asegurar)” (Anido, 2002). La seguridad alimentaria “... implica al menos tres elementos: i) disponibilidad; ii) acceso; y iii) estabilidad en las disponibilidades, por cual la producción alimentaria es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la seguridad alimentaria” (Lorenzana, 2001, citada por Anido, 2002, p. 20).

Por las razones expuestas se considera que los contenidos del artículo 2, lejos de promover el alcance de los fines de la Ley, podrían convertirse – con su aplicación– en un obstáculo de delicadas consecuencias para la actividad agrícola nacional y para los actores del proceso productivo; tanto en tierras privadas, como en tierras públicas ocupadas por terceros con fines productivos.

Es posible que al afectar el uso de todas las tierras con vocación de uso agrícola, según el régimen establecido en los contenidos del aludido artículo 2, el legislador haya pretendido asegurar el mejor uso posible de las tierras y contribuir al desarrollo agrario y a la seguridad agroalimentaria previstos en la Carta Magna (Artículo 305). No obstante, tal y como está planteado en la Ley en vigor, en este mismo artículo –como ya se ha advertido– quedan sentadas las bases legales para una intervención del Estado caracterizada por una alta discrecionalidad y subjetividad, problema este de suma gravedad y que se acentúa por las definiciones asignadas a otros conceptos como el de latifundio y tierras ociosas. Con

base en las razones expuestas se considera que es urgente que el artículo 2 sea objeto de un recurso de reinterpretación.

### **3.4. El latifundio y la tercerización, las tierras ociosas y el uso no conforme**

Como en la LRA de 1961, los conceptos de latifundio y de tierras ociosas tuvieron importancia central en los objetivos del decreto con fuerza de LTDA de 2001, que preconizaba la lucha contra el latifundio y la improductividad. Estas nociones fueron retenidas en las modificaciones de la Ley de 2005 y 2010. Sin embargo, en estas últimas se asigna nueva significación al concepto de latifundio que tiene repercusiones jurídicas y procedimentales muy significativas. Igualmente, en la modificación de la LTDA de 2010 se incorporó, además, la interdicción de la tercerización y el concepto de “*uso no conforme*”, los cuales amplían las posibilidades del Estado de incursionar de forma más radical sobre las tierras.

En la presente sección se efectuará primeramente un análisis del latifundio, la tercerización, el rendimiento idóneo, las tierras ociosas y el uso no conforme, desde una perspectiva relacional. Posteriormente se hará referencia a la expropiación y el rescate de tierras. En el marco de la Ley vigente, tales conceptos tienen, por una parte, un carácter substantivo; por otra, sirven de base –como ya se ha indicado– para la incorporación de modificaciones a las normas relacionadas con la “*afectación del uso de las tierras*” y con procedimientos jurídicos subsecuentes de carácter vinculante, como el rescate y la expropiación.

#### **3.4.1. El latifundio y la tercerización: cualquier unidad de producción puede ser rescatada o expropiada independientemente de su tamaño y de su uso**

Antes de abordar estos conceptos en el marco de la Ley vigente, es conveniente hacer una referencia a la forma en que el latifundio y las tierras ociosas fueron conceptualizados originalmente. En el artículo 7 del Decreto con fuerza de LTDA de 2001, el latifundio se definía como *“toda porción de terreno rural, ociosa o inculta, que exceda de cinco mil hectáreas (5.000 ha) en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalencias, según lo que al efecto se desarrolle en el Reglamento de este Decreto Ley”*.

En el artículo 72 de la misma Ley *“se declara de utilidad pública e interés social... la eliminación del latifundio como contrario al interés social en el campo, conforme a lo previsto en el artículo 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”*. Estos conceptos se alinean con los principios históricos generales de las leyes de Reforma Agraria, tanto la que se dictaminó en Venezuela en 1960, como muchas otras que tuvieron lugar en otros países de América Latina, aupados por los procesos de transformación de la estructura agraria, desde la Revolución Mexicana.

Se puede interpretar que en la definición del latifundio en la LTDA de 2001 privó el criterio de la superficie, en función de las capacidades de uso. Esta orientación fue enteramente modificada en la reforma de la LTDA de 2005 y, de nuevo, en el año 2010 con la incorporación de la interdicción a la tercerización en el mismo artículo y, especialmente, con el cambio sustantivo del significado o la definición de latifundio que, en la ley vigente, se asienta en algo nuevo que se denomina *el promedio de la ocupación de la región* y el *rendimiento idóneo*. En la LTDA de 2010, vigente, se define como 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 con planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y a la función social.*

*Asimismo, a los efectos de la presente Ley, se entiende por tercerización toda forma de aprovechamiento de la tierra con vocación de uso agrícola mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre esta o el mandato de trabajarla, bien sea a través de la constitución de sociedades, arrendamientos, comodatos, cesión de derechos, medianería, aparcería” (artículo 7).*

La definición de latifundio en la Ley vigente no guarda ninguna relación ni analogía con la forma como éste ha sido conceptualizado en el Derecho agrario, en la sociología y en otras ciencias sociales que lo han estudiado teóricamente. En la LTDA de 2010 se abandona el criterio del tamaño de la unidad de producción en términos absolutos, versus la capacidad de uso, cambio que ya había sido introducido en la LTDA de 2005. Examinado en sus partes, en el contenido del artículo se indica primeramente que se entiende por latifundio: *“toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región”*; es decir, que se adopta un criterio relativo para determinar la existencia de latifundio. Pero luego, como elemento normativo o patrón de comparación, se toma en cuenta el *“promedio de ocupación”* de la región. Esta definición es incomprensible.

¿Qué se entiende por *“promedio de ocupación de la región”*? En un intento por comprender este contenido se puede elucubrar que el legislador pensó en la ocupación del territorio, pero en este caso no se

estaría refiriendo a la tierra, sino a la población. Si, en cambio, trató de aludir al tamaño promedio de las explotaciones agrícolas de la región, el término está mal empleado. De todos modos, si así fuera, al eliminarse los referentes del tamaño, se crea un problema de interpretación que favorece, como se ha dicho, la discrecionalidad. La supresión del tamaño de las explotaciones y de la capacidad de uso como indicadores para determinar si una unidad de producción es, o no, un latifundio es, en nuestra opinión un error, por cuanto tales indicadores pueden servir de orientación efectiva para determinar el grado de equidad e inequidad en la distribución de la tierra, así como propender a la búsqueda de un tamaño "racional" de las explotaciones desde los puntos de vista económico, social y productivo. La incorporación del rendimiento es interesante, pues puede ser de utilidad para evaluar otros factores como el tipo de uso y los resultados según los rubros, los sectores (vegetal o animal) y los sistemas de producción agrícolas prevalecientes. No obstante, también en este caso, hay problemas de fondo en la definición.

Tal vez el legislador intentó resolver el problema que suponía el establecimiento de la condición de latifundio mediante el tamaño absoluto y los límites de éstos según las clases de tierra. Por ejemplo, lo que en las zonas montañosas puede considerarse una gran propiedad; en las zonas planas puede ser una pequeña unidad de producción; e, incluso, un conuco. Pero, de ser así, el parámetro de comparación que se emplea (promedio de ocupación) parece erróneo. O, en todo caso, luce incorrecto.

Así, en la segunda parte del artículo se define también como latifundio "... *toda aquella extensión de tierras que 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 con planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común .y a la función social".* Esto implica que cualquier unidad de producción, independientemente de su tamaño, que no alcanzase el llamado "rendimiento idóneo", se consideraría latifundio. En este sentido, por ejemplo, una pequeña unidad de producción de plátano de tres o cuatro hectáreas, en el Sur del Lago, que no alcance el rendimiento idóneo, sería considerada un latifundio. Y, al contrario, una gran explotación que alcance el 100% de éste no lo sería si está por debajo del "*promedio de ocupación de la región*". Tampoco se explicita qué criterio se tomará en cuenta para definir las regiones. El propio término de región, en el marco de la definición, está técnicamente mal empleado, por cuanto en una región se incluyen no solo las tierras agrícolas, sino todas las tierras, sean o no susceptible de este tipo de uso y también las dedicadas a usos urbanos, industriales y ambientales (áreas Bajo Régimen de Administración Especial).

La sujeción de la condición de latifundio al llamado "*promedio de ocupación regional*" y a los planes nacionales, abre las posibilidades para la actuación discrecional de los entes y funcionarios ejecutores. Por otra parte, incluir el rendimiento idóneo como criterio para la determinación de una condición de latifundio representa una disconformidad con el sentido jurídico del término que epistemológicamente ha tenido este concepto. Peor aún, si un predio está siendo utilizado de acuerdo con su capacidad de uso, pero éste no estuviere de acuerdo con los planes nacionales, también podría ser declarado latifundio, independientemente de su tamaño. En fin, no importa cuál sea el tamaño de un predio si se encuentra por debajo del promedio de ocupación; si su rendimiento real está por debajo del rendimiento idóneo o si su uso no es conforme, puede ser rescatado o expropiado.



En cuanto la tercerización, incluida en el mismo artículo, la definición es correcta y probablemente el legislador trató de responder al principio, también incorporado en ella, de que la tierra es de quien la trabaja. Pero en este caso es conveniente destacar que el enunciado de la tercerización no es incluido como una causal de expropiación o de rescate en ningún artículo, por lo que parece más bien una manifestación que no conduce a consecuencias ni obligaciones jurídicas por parte de los dueños o poseedores de tierras. Sin embargo, aun como manifestación de principios, la prohibición de la tercerización demuestra un desconocimiento por parte del legislador del sentido sociológico que tiene esta práctica. Se trata de un procedimiento y una norma consuetudinaria no escrita pero muy importante y arraigada en el campo, especialmente entre los campesinos y pequeños productores.

Prácticas como la medianería y otras formas de tercerización deberían ser examinadas a la luz del rol que juegan entre los productores del campo y, con frecuencia, en situaciones relacionales productivas que se establecen entre padres e hijos, o entre productores que no guardan necesariamente relaciones de parentesco, pero entre los que privan vínculos sociales y productivos. La tercerización ha sido cuestionada en los procesos reformistas, pero en un contexto de envejecimiento de la mano de obra agrícola y de migración de la población en edad productiva, esta práctica debería ser objeto de nuevos análisis, antes de ser proscrita por la ley.

En este sentido, el trabajo de medianería, una de las formas de tercerización más utilizadas en nuestro país, se da como una relación muy presente e importante, histórica y socialmente en algunas regiones como Los Andes. Se establece entre padres e hijos, tíos, sobrinos, nietos, parientes y amigos cercanos, y se basa en la palabra como medio para honrar los

compromisos. Ocurre también entre personas mayores que ya no pueden trabajar y jóvenes que comienzan a desenvolverse productivamente en la sociedad, por lo que en uno y otro caso puede considerarse una forma implícita de seguridad social. Tanto en las relaciones familiares como entre mayores y jóvenes, la medianería es un medio de relacionamiento útil y socialmente pertinente –y no de explotación, como asume la Ley–, además de un medio de relación muy apreciado por los productores del campo. Esto lo hemos constatado en numerosos años de trabajo de campo, en los que varios de los autores de este libro han visto que “partir los gastos” –como suelen decir los agricultores– contribuye a reunir tierra, mano de obra y capital en un encuentro “a medias” favorable a las dos partes y ventajoso para contar con los recursos necesarios para llevar adelante el proceso productivo.

Por otra parte, a pesar de los errores técnicos que observamos en la definición del latifundio, la lucha contra sistemas injusto de acceso a la tierra es social y económicamente deseable y conveniente al país y a la sociedad. No pensamos lo mismo de la promoción de la participación del Estado como productor directo –según se establece en el Título III (de la actividad empresarial del Estado)–. Las experiencias históricas de países como Rusia y Cuba en las que las empresas socialistas agrícolas y agroindustriales fracasaron, así lo demuestran. Así ocurrió en Rusia y también en Cuba donde se promueve desde finales de los años noventa el retorno, al menos parcial, a la explotación familiar. En el caso de la Venezuela actual, la generalización de empresas públicas a través de procedimientos de expropiación y/o de creación de Empresas de Producción Social y Unidades de Producción Socialista, puede tener efectos nocivos en la actividad productiva, como consecuencia de la

gestión burocrática y la conversión de los productores y de la mano de obra, en asalariados del Estado.

### **3.4.2. El rendimiento idóneo**

De acuerdo con el Parágrafo Primero del artículo 103 del Título III (Del Impuesto) de la LTDA,...

*“... el rendimiento idóneo para una tierra rural de una determinada clase se obtendrá multiplicando el promedio de producción anual nacional idóneo del producto o rubro producido por el contribuyente, por el precio promedio anual nacional de dicho producto, por la totalidad de hectáreas de la clase respectiva. Se entiende por:*

*1. Promedio de producción anual nacional idóneo: Al promedio nacional anual comercializado de producción por hectárea, del producto o rubro producido por el contribuyente de entre los productos o rubros señalados por la autoridad competente dentro del mejor uso agropecuario correspondiente a la clase de tierra respectiva.*

*2. Precio promedio anual nacional: Al precio promedio anual nacional pagado comercialmente por tonelada a puerta de granja del producto o rubro a que se refiere el numeral anterior...*

*Los índices y promedios, señalados en el presente capítulo, serán fijados por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de agricultura y tierras, salvo disposición en contrario en la presente Ley. Cuando los índices*

*o promedios no se basaren en toneladas o hectáreas, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de agricultura y tierras, fijará la medida correspondiente”.*

Expresado matemáticamente:

*RENDIMIENTO IDÓNEO = promedio nacional idóneo del producto o rubro comercializado de producción por hectárea x precio promedio x totalidad del número de hectáreas de la clase respectiva.*

Según lo que se conoce en materia de cálculos de rendimiento físico y productividad económica, esa fórmula matemática no parece conducir a ningún resultado lógico. En primer lugar porque cualquier clase de tierra puede ser empleada en diversos usos o para la producción de diversos rubros y este hecho (el uso de la tierra) es un resultado complejo de múltiples variables que no pueden sujetarse a ningún un texto legal; además, el legislador falla en aspectos sustantivos mediante la forma en que intenta promover ciertos usos de la tierra en función de sus bondades agrológicas o de otra naturaleza, en función del precio, especialmente cuando en nuestro país, hay muchos precios que se determinan en la práctica no en función los costos de producción, sino de políticas de control. Históricamente este ha sido el caso de políticas de fijación de precios al productor. Sobre todo en productos alimentarios de base que forman parte de la canasta alimentaria.

Por otra parte, en esta forma de conceptualizar y calcular el llamado rendimiento idóneo hay muchas imprecisiones: ¿Por qué se habla de rendimiento nacional idóneo como el promedio nacional anual comercializado por hectárea? ¿Qué significa eso? ¿Qué categorías habría de “rendimiento idóneo”? ¿Incurriría un productor en falta si su rendimiento

(llamado en la Ley “rendimiento real”) no alcanzase el 80% del rendimiento idóneo? ¿Con qué criterio se fija este límite? ¿Cómo influye el precio promedio anual nacional en este promedio?, como podría ocurrir en los casos de los rubros sujetos a precios controlados; y, ¿qué pasa cuando estos últimos se ubican por debajo de la estructura real de costos?, como ha sido frecuentemente el caso en este Gobierno y en los pasados.

Dado que las tierras de una determinada clase se pueden destinar a diversos usos vegetales y animales, ¿qué pasa cuando un productor elige rubros que se ajustan a las características agroecológicas de éstas, a las condiciones históricas o de la cultura agroalimentaria del lugar o a los conocimientos técnicos y productivos previos del productor, pero los rubros seleccionados por éste no se encuentra dentro de los que el Estado considera convenientes o no se incluyen en los planes nacionales? ¿Qué ocurre cuando un productor posee un predio en el que se identifican diversas clases de tierra? Estas situaciones que generalmente influyen en el uso, no pueden ser evaluadas a través del llamado rendimiento idóneo, que se aproxima a un indicador de productividad económica, sin serlo completamente.

En fin, la Ley no aclara con qué criterio normativo se fija el llamado rendimiento idóneo en 80% y por qué. Sin embargo, el problema es que con este nivel de exigencia y sobre la base de las ambigüedades y los aparentes errores de conceptualización, muchos hatos, fincas unidades de producción –en general– pueden ser penalizadas con gravámenes o con medidas más severas como la expropiación y el rescate, cuando el indicador empleado para evaluarlas es confuso en su formulación y en su aplicación.

Es cierto que la búsqueda de un aprovechamiento adecuado de la tierra y del resto de los factores de producción, debe hacerse en las mejores condiciones para evitar la subutilización o la sobreexplotación de los recursos. Igualmente es deseable que los rubros vegetales o animales que se producen en las distintas regiones y áreas agrícolas puedan ser evaluados mediante métodos diversos como, por ejemplo, el uso actual y potencial; o la identificación de usos y los factores históricos, económicos, técnicos o culturales que determinan su presencia en un lugar y momento determinado. Es igualmente cierto que la aplicación de impuestos es una alternativa para promover un mejor uso y aprovechamiento de recursos subutilizados. Pero el indicador llamado *rendimiento idóneo*, tal como es definido en la Ley, no parece ser la alternativa apropiada para ello.

### **3.4.3. La afectación del uso y distribución de la tierra, las tierras ociosas y el uso no conforme**

En el Título III de la LTDA de 2010 –correspondiente a la afectación del uso y distribución de la tierra–, los conceptos de tierras ociosas y de uso no conforme constituyen instrumentos de base para la motivación; ya no tanto del impuesto, como ocurría en la LTDA de 2001, sino de procedimientos conducentes al rescate y la expropiación. Igualmente dispone en su artículo 34 la incorporación de todas las tierras con vocación de uso agrícola en unidades productivas bajo modalidades organizativas diversas. Así, se señala en él:

*“Con el objeto de establecer las bases del desarrollo rural, el Instituto Nacional de Tierras (INTI), adoptará las medidas que estime pertinentes para la transformación de todas las tierras con vocación de uso agrícola en unidades productivas bajo modalidades organizativas diversas, privilegiando las de*



*propiedad social. En cumplimiento de este mandato, podrá rescatar toda tierra de su propiedad, o del dominio de la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier entidad de carácter público nacional, incluso baldíos nacionales que se encuentren ociosas o de uso no conforme”.*

Aunque en la segunda parte del artículo se expresa taxativamente que en cumplimiento de ese mandato el Estado podrá rescatar todas las tierras públicas, en la primera parte se señala que se adoptarán “las medidas que se consideren pertinentes para la transformación de todas las tierras con vocación de uso agrícola en unidades productivas bajo modalidades organizativas diversas, privilegiando la propiedad social”. En este artículo es explícita la intención del legislador de no otorgar adjudicaciones individuales (en el caso de las tierras públicas rescatadas). Al mismo tiempo, el texto exhibe una contradicción cuando se establece que el Estado promoverá la transformación de todas las tierras (incluyendo las privadas) en unidades productivas de esa naturaleza, por cuanto los propietarios privados no están obligados a ello.

En cuanto a las tierras ociosas y de uso no conforme, según lo establecido en el artículo 35, la Ley otorga al Estado y a sus órganos ejecutivos la facultad de decidir cuáles son los rubros que deben ser producidos, dónde y cómo. Igualmente le confiere el derecho de abrir averiguaciones y, en caso de que sea procedente, de actuar jurídicamente sobre la cosa en sí (la tierra) mediante medidas de rescate o expropiación, por causa de su uso, cuando en denuncias motivadas e interpuestas por cualquier ciudadano o ciudadana, se presuma que éste responde a la condición de uso no conforme. Según dicho artículo,...

*“... se consideran ociosas, a los fines de esta Ley, las tierras con vocación de uso agrícola que no estén siendo desarrolladas bajo ninguna modalidad productiva agrícola, pecuaria, acuícola ni forestal y aquellas en las cuales se evidencie un rendimiento idóneo menor al ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo se calculará de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente Ley o, a los planes nacionales de seguridad agroalimentaria.*

*Se consideran de uso no conforme, a los fines de esta Ley:*

- 1. Las tierras cuya utilización resulte contraria a los planes nacionales de desarrollo y seguridad agroalimentaria.*
- 2. Las tierras en las que se realicen actividades agrícolas distintas a las que corresponda según la clasificación de los suelos establecida para cada rubro.*
- 3. Las tierras aprovechadas a través de la tercerización.*
- 4. Aquellas tierras que se encuentren dentro del área de influencia de proyectos agroproductivos o agroecológicos de carácter estratégico desarrollados por el Ejecutivo Nacional, cuando su uso sea contrario a los objetivos del respectivo proyecto” (artículo 35).*

Adicionalmente, mediante el artículo 38, la Ley faculta al Estado –a través de las Oficinas Regionales de Tierras–, *“... para la apertura de averiguaciones” y para “iniciar el procedimiento de rescate de las tierras u ordenar la apertura de un procedimiento expropiatorio”, cuando se presuma que determinadas tierras se encuentran ociosas o de uso no*

conforme o cuando considere que el uso no es el apropiado a los fines de los planes nacionales, de las condiciones agroecológicas, o de la utilidad social (Art. 39).

Como se puede observar, en el artículo 35 se introduce una interpretación de tierras ociosas que no se ajusta a la definición que este término tiene en el sentido etimológico (en este caso, como una tierra que no está en uso). En esta Ley se considera ociosa cualquier tierra cuyo uso actual no coincida con su uso potencial o con los planes nacionales, incluso cuando se hallare en producción plena, o cuando su rendimiento se ubique por debajo del 80% del llamado rendimiento idóneo. En esta acepción de ociosidad, probablemente se trató de articular la utilización con el criterio de uso óptimo de la tierra; sin embargo, el concepto termina por ser una falacia jurídica con efectos nocivos para muchos productores cuya actividad está determinada por factores históricos, económicos e incluso por políticas públicas implementadas en el pasado e, incluso, en tiempos recientes. Este es el caso, por ejemplo, de muchas tierras que han sido rescatadas o expropiadas en áreas en las que predominan usos como la caña de azúcar (valles del Turbio, valles de Aragua), o en áreas del Sur del Lago en las que a inicios de los años dos mil del siglo XX se promovió el cultivo de la palma aceitera en el marco de los llamados cultivos bandera mientras que en los últimos años ha sido proscrito, también a través de programas públicos.

Por otra parte, el hecho de declarar ociosas las tierras en las que el uso no coincida con los expuestos o promovidos en planes nacionales es un error de concepto y una arbitrariedad jurídica. Pronunciarse sobre la condición ociosa de una tierra porque tenga un uso distinto al normado o al que se norme en el futuro, es desconocer las causas que pueden haber influido en el uso al que las tierras se hallan sujetas. Considerar como ociosas a

aquellas cuyos usos no se ajusten a las políticas y planes nacionales, es también discutible porque los planes no son perfectos y no constituyen necesariamente un patrón inequívoco de referencia para decidir qué es conveniente producir, qué no lo es y por qué. Lo que la práctica y la historia demuestran es que, aunque las intenciones de política sean de buena voluntad, los planes muchas veces pueden ser mal formulados, estar basados en equívocos y fracasar. Con frecuencia sus resultados han sido deficientes, posiblemente porque no toman en cuenta los factores históricos, para comprender los procesos e idear estrategias, como se señaló antes.

Los planes deberían tener un carácter orientador y la Ley debería contener artículos proclives a promover la producción de manera asertiva y no punitiva y a promover la fijación de objetivos mediante la concertación con los actores del proceso productivo para la formulación y ejecución de planes. Esto sería quizás más provechoso que la aplicación de preceptos sancionatorios.

En cuanto al uso no conforme, puede considerarse la conveniencia de que el legislador emplee métodos correctivos para favorecer el mejor uso posible de las tierras, como es el caso del título relacionado con el impuesto. Pero la posibilidad de que los procedimientos de expropiación o rescate prosperen con base en el uso no conforme, aparece como una medida de extrema punición. La inclusión en el artículo 38 de la alternativa con que cuentan los emplazados de solicitar un certificado de finca mejorable, atenúa el problema. Sin embargo, en el artículo 58 se establece:

*“Sin perjuicio del otorgamiento del Certificado de Finca Productiva o del Certificado de Finca Mejorable, el Estado se*

*reserva el derecho a la expropiación por causa pública o social cuando sea necesario establecer un proyecto especial de producción o uno ecológico, o cuando exista un grupo poblacional apto para el trabajo agrario que no posea tierras o las tenga en cantidades insuficientes”.*

En síntesis, los contenidos de los artículos 35, 38 y 39 de la LTDA vigente colocan a los productores en un marco legal predominantemente punitivo y en una condición de inseguridad jurídica dada la discrecionalidad que puede haber en la fijación de rubros preferenciales o en los demás derechos que el Estado se abroga en el artículo 35. En este sentido, aun en los casos en que la tierra esté en plena producción pueden ser –y en efecto han sido– objeto de medidas de rescate o de expropiación si su uso es señalado como no conforme, o si son declaradas como ociosas aunque se encuentren en producción si su rendimiento idóneo es inferior al 80%. En este caso se incluye cualquier unidad de producción independientemente de su tamaño. Tal ha sido el caso de muchas tierras rescatadas o expropiadas, como ha ocurrido en los valles de Aragua, en los valles del Turbio, en Cojedes, Yaracuy, Portuguesa, Guárico y en el Sur del Lago de Maracaibo. Esto, a pesar de que el indicador de rendimiento idóneo, tal como es definido en la ley, luce erróneo e inaplicable para los fines que se persiguen (determinan si la tierra está, o no, apropiadamente utilizada).

#### **3.4.4. El rescate y la expropiación**

Del título relacionado con el rescate de tierras, tres artículos serán discutidos a continuación. El artículo 82, que señala:

*“El Instituto Nacional de Tierras (INTI), tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad o que estén bajo su disposición que*

*se encuentren ocupadas ilegal o ilícitamente. A esos 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 de la presente Ley.*

*Asimismo, el Instituto Nacional de Tierras (INTI), podrá rescatar las tierras aun en los casos en que la propiedad sea atribuida a particulares, cuando al efectuar el análisis documental de los títulos suficientes que fueran requeridos a aquel que se atribuye el derecho de propiedad, éste no lograre demostrar una perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades del dominio”.*

El derecho que se otorga al INTI en este artículo para rescatar las tierras de su propiedad, acompañado de la facultad de ordenar informes técnicos y de dictar medidas cautelares de aseguramiento (artículo 85), han servido de base para el inicio y el mantenimiento en el tiempo de procedimientos de rescate desde que se decretó la Ley en el año 2001. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2004 cuando estos procedimientos se multiplicaron. En la última parte de este trabajo se hará referencia a la aplicación de la Ley en esta materia.

Por otra parte, el Art. 86 establece:

*“A los efectos de esta Ley, ocupación ilegal o ilícita de tierras con vocación de uso agrícola, no genera ningún derecho; por tanto, la administración agraria no estará obligada a indemnizar a los ocupantes ilegales o ilícitos de las tierras con vocación de uso agrícola susceptibles de rescate, por concepto de bienhechurías que se encuentren en dichas tierras”.*

Los artículos 85 y 86 de la Ley están vigentes desde que se dictaminó el Decreto con fuerza de LTDA de 2001 (entonces artículos 89 y 90). En el año 2002, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia exigió la nulidad de dichos artículos en las sentencias de esa Sala números 2855/2002 del 20 de noviembre de 2002 y 3052/2003 del 24 de noviembre 2003. Más tarde, en el año 2005 –a petición de otros recurrentes de un recurso de nulidad–, el TSJ admitió de nuevo con lugar (cita *in extenso*) el recurso debido a que...

*“... el artículo 85 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, violenta el derecho a la propiedad consagrado por el artículo 115 de la Constitución Nacional (sic) y el principio de la separación de los poderes, previsto en los artículos 136 y 137 ejusdem”. Y que el referido artículo 85 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario “(...) incluye en el supuesto normativo evidentes visos de inconstitucionalidad, materia sobre la cual ya se había pronunciado en fecha 20 de noviembre de 2002, esta Sala Constitucional, al conocer y decidir con lugar la inconstitucionalidad del artículo 89 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, reformado y condesado en un solo texto con la Ley en actual vigencia, en el caso Federación Nacional de Ganaderos contra el Instituto Nacional de Tierras (...).*

*Que (...) las cartas agrarias constituyen medidas cautelares de aseguramiento de tierras, que se corresponden con la finalidad general de la ley en relación con la eliminación de la improductividad e infrautilización, si consideramos las premisas bajo las cuales se dictó el Decreto Presidencial N° 2.292 del 4 de febrero de 2003, al igual que la Resolución INTI N° 177 del 5*

*de febrero del mismo año, que sirven de soporte legal a las llamadas cartas agrarias, puesto que ellas se amparan en la finalidad de garantizar la seguridad agroalimentaria; propender e incentivar el desarrollo de la población campesina; incrementar la producción agroalimentaria; transformar las tierras y ordenarlas de manera sustentable, para asegurar su potencialidad agroalimentaria. No obstante, consideró la Sala para dictaminar sobre la defraudación, el hecho de ser una medida provisoria sobre fundos donde no ha concluido el procedimiento de rescate, tesis común y aplicable con el supuesto prohibido ab initio del artículo 85 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.*

*El artículo 86 de la Ley de Tierras y Desarrollo agrario, violenta el derecho a la propiedad consagrado por el artículo 115 de la Constitución Nacional (sic) y el principio de separación de los poderes, previsto en los artículos 136 y 137 ejusdem” (TSJ, Fallo de la Sala Constitucional sobre el Expediente N° 05144, p. 5).*

Seguidamente se establece en la misma sentencia...

*“Que de la lectura del artículo 86 de la actual Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, al igual que el artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (...) surge que la intención del legislador es, en ambos casos, exonerar al órgano agrario de compensar, pagar o indemnizar a los ocupantes ilegales o ilícitos de tierras, por las bienhechurías construidas en ellas (...) A la par de la violación del derecho a la propiedad de rango no solo legal, sino constitucional*



*(artículo 115), se trasgrede el principio de la separación de los poderes consagrado en los artículos 136 y 137 de la Constitución Nacional (sic), por las mismas razones esbozadas en la denuncia precedente, relacionada con el artículo 85 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que damos por reproducidas, por cuanto las bases son idénticas y en esta materia, por mandato legal expreso puede prescindirse de las formas no esenciales” (TSJ, Fallo de la Sala Constitucional sobre el Expediente N° 05144, p. 5).*

La sentencia del TSJ de que el artículo 89 (de la Ley de tierras y desarrollo agrario viola el principio de separación de poderes, establecido en los artículos 136 y 137 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, ya que...

*“(...) es a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a quien corresponde la potestad exclusiva y excluyente de declarar la nulidad total o parcial de las leyes asentó doctrinariamente, mediante la sentencia ut-supra señalada, que no es posible adecuar a nuestro ordenamiento jurídico el dictamen de medidas precautelares durante la tramitación del procedimiento administrativo de rescate: ‘TERCERO: la INCONSTITUCIONALIDAD de los artículos 89 y 90 del Decreto con rango y fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001.*

*Que (...) reeditar el supuesto de hecho de la norma, con construcción gramatical similar, en la forma, pero idéntica en el fondo (...), no es otra cosa que la trasgresión a un*

*pronunciamiento que constituye una garantía de supremacía y efectividad de un principio constitucional, que le corresponde de manera exclusiva a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.*

*Que el artículo 119, ordinal 17 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (...) trasgrede la reserva y distribución del Poder Público, en general establecido en el artículo 136 de la Constitución Nacional; violenta en específico el numeral 5 del artículo 164 ejusdem que reserva, como competencia exclusiva de los Estados la administración de las tierras baldías; violenta el artículo 13 de la Constitución Nacional y finalmente, mancilla el mandato constituyente contenido en la disposición transitoria décimo primera, que encarga la administración de las tierras baldías al Poder Nacional, mientras se dicte una ley especial que rija la materia”.*

Por las razones expuestas, la Sala Constitucional del TSJ admitió con lugar el recurso de nulidad interpuesto y ordenó...

*“... al ciudadano Presidente de la Asamblea Nacional y a la ciudadana Procuradora General de la República, y asimismo, notificar al ciudadano Fiscal General de la República, así como al ciudadano Defensor del Pueblo, para que comparezcan ante este Tribunal dentro de los diez días hábiles siguientes, contados a partir de la publicación del cartel o de la notificación del último de los interesados” (TSJ, Fallo de la sala constitucional sobre el Expediente N° 05144, p. 11).*

A pesar de las razones esgrimidas y de la decisión tomada por la Sala Constitucional, por la inconstitucionalidad de sus contenidos debido al no

---

reconocimiento de pagos de bienhechurías y a la conculcación del Derecho Constitucional de Propiedad, estos artículos siguen vigentes –como se ha dicho– en la LTDA de 2010. Igualmente, el INTI sigue otorgando cartas agrarias. Tal como afirma la propia Sala Constitucional del TSJ, la continuidad en la aplicación de los artículos 85 y 86 por parte del INTI transgrede el principio de la separación de poderes.

En una sección posterior se hará referencia a las acciones de rescate emprendidas por el INTI desde el año 2001. En cuanto a la expropiación, vale la pena destacar a continuación los contenidos de los artículos 68 y 69 de la Ley:

*“Artículo 68. A los fines de la presente Ley, se declaran de utilidad pública o interés social, las tierras con vocación de uso agrícola, las cuales quedan sujetas a los planes de seguridad agroalimentaria de la población, conforme a lo previsto en el artículo 305 de la Constitución de la República.*

*Artículo 69. De igual manera, se declara de utilidad pública e interés social, a los efectos de la presente Ley, la eliminación del latifundio como contrario al interés social en el campo, conforme a lo previsto en el artículo 307 de la Constitución de la República. En tal sentido, el Instituto Nacional de Tierras (INTI), procederá a la expropiación de las tierras privadas que fueren necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación de uso agrícola, para asegurar su potencial agroalimentario, quedando subrogado en todos los derechos y obligaciones que de conformidad con esta Ley puedan corresponder a la República”.*

Así como las públicas, las tierras privadas con vocación agrícola se declaran de utilidad pública o interés social y quedan sujetas a los planes de seguridad agroalimentaria de la población. De igual modo se establece que el INTI puede proceder a la expropiación de las tierras privadas cuando ello fuere necesario para el ordenamiento sustentable. Los afectados pueden acordar una negociación amistosa y, en caso contrario, el INTI puede proceder a ejecutar una expropiación forzosa. Los afectados pueden ejercer un derecho de contestación ante la cual el Tribunal deberá pronunciarse según lo establecido en los artículos 78 y 79.

Los comentarios efectuados anteriormente con respecto a los problemas que pueden generarse en atención a los contenidos de los conceptos 'latifundio', 'tierras ociosas' y 'uso no conforme', son aplicables en todas sus partes al caso de las tierras privadas.

#### **3.4.5. El impuesto**

Las tierras sujetas a uso que se encuentren por debajo del rendimiento llamado idóneo, son penalizadas con impuestos. La vía impositiva puede ser un mecanismo, un medio para procurar un mejor uso de la tierra. Sin embargo, los problemas analizados exhaustivamente en las secciones precedentes acerca de la forma en que la Ley define los conceptos de latifundio, tierras ociosas, uso no conforme y rendimiento idóneo, constituyen un problema de carácter sustantivo con efectos negativos sobre los contenidos adjetivos de las normas inherentes al articulado correspondiente al impuesto. Este problema permite señalar la necesidad imperativa de efectuar una revisión y solicitar perentoriamente un recurso de interpretación de los conceptos fundamentales sobre los que se edifica el cuerpo jurídico de la LTDA.

### **3.4.6. La actividad agraria empresarial del Estado**

En la reforma parcial de la LTDA de 2010 se incorporó una nueva materia relacionada con la actividad empresarial del Estado (capítulo IV, Título IV). Este capítulo solo incluye dos artículos (artículos 145 y 146). A través del artículo 145 se crea la base legal para que el Estado pueda “asumir directamente las actividades de producción primaria, industrialización, distribución, intercambio y comercialización relacionadas con el fin de fortalecer el aparato productivo nacional y consolidar la garantía de soberanía agroalimentaria” (artículo 145). Para estos fines, en el artículo 146 se establece:

*“En ejecución del artículo anterior, el Ejecutivo Nacional creará una empresa de propiedad estatal, que tendrá el carácter de empresa matriz, tenedora de las acciones de empresas del Estado del sector agrícola que le sean adscritas o cuya creación le sea autorizada, cuyo objeto estará dirigido a la consolidación de una participación determinante del Estado venezolano en la producción, manufactura, distribución, intercambio y comercialización, nacional e internacional, de productos agrícolas y alimentos.*

*La empresa de propiedad estatal creada conforme lo dispuesto en el presente artículo, podrá realizar inversiones dentro y fuera del país, y ser accionista en cualquier proporción de empresas del sector agrícola del territorio nacional o fuera de él”.*

La participación directa del Estado en las actividades agrícolas y agroindustriales, así como en la distribución de insumos agrícolas, en la comercialización y venta de productos agrícolas y agroindustriales en la

---

importación de materias primas y de productos terminados, se ha incrementado en los últimos años. En el caso de la actividad agrícola y agroindustrial, la realización de esta norma se ha buscado a través de la implementación de acciones ejecutivas a través del Ministerio del Poder Popular de Agricultura y tierras (MPPAT) desde el año 2006, fecha en la que el entonces ministro, Elías Jaua, expuso los lineamientos formales y fundamentales del plan titulado *Unidades de producción socialista*, que fue aprobado por el Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. Ministerio de Agricultura y Tierras expuso los conceptos y fines de la participación del Estado en las actividades agroalimentarias, en el marco de los principios de la llamada Revolución Bolivariana y del Socialismo del siglo XXI.

#### **4. Las acciones de rescate, la expropiación de tierras y la participación del Estado en la producción agrícola y en complejos agroindustriales**

Desde que se dictaminó el Decreto con Fuerza de LTDA de 2001, hasta el momento actual, dos de los aspectos más resaltantes relacionados con la aplicación de la Ley están relacionados, por una parte, con el rescate y las expropiaciones y, por otra, con la participación directa del Estado en la producción agrícola y en complejos agroindustriales. Estos dos puntos se desarrollan seguidamente como parte final de este análisis.

##### **4.1. Las acciones de rescate y la expropiación de tierras**

Los procedimientos de rescate y expropiación de tierras están contemplados en la legislación desde el Decreto con Fuerza de Ley de 2001:

*“Las primeras intervenciones de tierras se realizaron en el Sur del lago de Maracaibo en 2002, lo que desató enfrentamientos entre ganaderos y grupos de campesinos que, avalados por el INTI, invadieron terrenos en plena producción. En lugar de crear una regularización pacífica, estos conflictos propiciaron el asesinato de líderes campesinos por presuntos sicarios, según han denunciado voceros del propio Ejecutivo” (El Nacional, 16/12/2006).*

Sin embargo, entre el 2002 y diciembre de 2004, las actuaciones del INTI para poner en marcha la Ley fueron limitadas.

Entre diciembre de 2004 y enero de 2005 ocurrieron una serie de intervenciones sobre extensas superficies, llevadas a cabo por los gobernadores de diversos estados, luego de la introducción de los llamados decretos zamoranos por parte del entonces gobernador de Cojedes, Yonny Yáñez Rangel. El 17 de diciembre de ese año, Yáñez decretó la intervención en dicho estado de todos los latifundios o tierras ociosas. Los primeros afectados fueron hatos y fincas...

*“... propiedades de la sucesión Branger, familia Boulton, Compañía Inglesa, el diputado Salomón Centerno, sucesión de David Morales Bello, Vincenzo Cammarano, Hermisano Ruisánchez, el exgobernador Manzo Núñez, general Rafael Rivas Ostos, Madereras C.A. y Luis Villanueva, familia Finol, Orlando Licón, sucesión Asseh, Simón Polanco y Tomasio Amadio Nueve gobernadores y representantes de otros estados, se reunieron en Cojedes donde decidieron unirse a la propuesta del gobernador Yáñez Rangel el 23 de diciembre (Anzoátegui, Apure, Barinas, Carabobo, Falcón,*

*Aragua, Bolívar, Delta Amacuro*" (Revista Nuevo Mundo, 2007, versión electrónica).

Antes de finalizar el mes de diciembre del mismo año, los procedimientos por el gobernador de Cojedes fueron aplicados también por los gobernadores de Monagas y Yaracuy.

En enero de 2005 se incorporaron los gobernadores de Lara y Portuguesa, mientras que en Miranda se llevaban a cabo inspecciones y censos de latifundios y tierras ociosas. En enero de 2005, "el gobernador Yáñez continuó las intervenciones preventivas actuando sobre las propiedades de la firma británica *Westey Group* y en el Hato Piñero, de la familia Branger, con la participación de las autoridades regionales, militares y policiales" (Revista Nuevo Mundo, 2007, versión electrónica).

Los rescates de tierras iniciados por los gobernadores estuvieron acompañados de invasiones en numerosos hatos y tierras en todo el país, que generaron conflictos severos. Los gobernadores señalaban que se establecerían medidas destinadas a asentar cooperativas agrícolas para iniciar "*un proceso de ocupación productiva bajo tutela del Estado*" ([http://www.mipunto.com/punto\\_noticias/noticia\\_venezuela](http://www.mipunto.com/punto_noticias/noticia_venezuela)). Para tales fines se empleó –y continúa empleándose– la entrega de instrumentos agrarios como los derechos de permanencia y las cartas agrarias. En marzo de 2005 el gobernador del estado Cojedes, Jhonny Yáñez, ya había entregado "derechos de permanencia" a alrededor de 120 de los ocupantes de El Charcote (Sánchez, 2005).

En la reforma parcial de la LTDA de 2005 se introdujo una nueva figura jurídica, las medidas cautelares de aseguramiento, que sustituyeron a la "intervención preventiva" que se contemplaba en el Decreto con Fuerza LTDA de 2001 y que servía de base a las actuaciones del INTI. Según



declaraba en el año 2006 el Presidente del INTI, Juan Carlos Loyo, "entre agosto del año 2005 a mayo de 2006, se rescataron 1.300.000 hectáreas" (El Universal, 22/07/2006). Con la aplicación de las medidas cautelares, aprobadas en el Directorio Extraordinario N° 16-06 de fecha 29/06/2006, prosiguió el plan de rescate de tierras que hasta julio de 2006 había incluido 53 nuevas fincas en 14 estados del país (El Universal, 22/07/2006).

Según el INTI, la política de rescate de predios rurales iniciada en 2005 y mantenida hasta el año 2011, continuará en el año 2012. El Instituto Nacional de Tierras (INTI) prevé expropiar 350 mil hectáreas durante 2012 en su "lucha contra el latifundio" (El Tiempo, 24/10/2011). Estas medidas ya han sido tomadas y, al mismo tiempo, han proliferado y permanecido las invasiones. Desde el año 2002 hasta el momento actual, una de las causas de estos procesos es el derecho que la propia Ley otorga a los ocupantes y que reconoce mediante las llamadas cartas agrarias o cartas de registro agrario. Los problemas relacionados con las invasiones han ocurrido en todos los estados, especialmente en Táchira, Barinas, Yaracuy, Lara, Portuguesa, Guárico, Mérida, Trujillo, Bolívar, Anzoátegui, Falcón y Zulia. Según la organización no gubernamental PROVEA, "... entre octubre de 2010 y septiembre de 2011 hubo 63 casos de ocupaciones de terrenos baldíos e inmuebles en el ámbito nacional, que involucran a 6 mil 124 familias. Esto representa un 69% más que el período anterior, cuando hubo 45 casos de ocupaciones. De los casos estudiados, 73% correspondieron a la modalidad de intervención de tierras baldías" (PROVEA, 2011, p. 7).

En diciembre de 2011, "el Tribunal Supremo de Justicia, a través de la Sala Constitucional, ordenó despenalizar el delito de invasión, que hasta entonces estaba establecido en el Código Penal, en ponencia presentada por la magistrada Luisa Estela Morales" (El Nacional, 12/12/2011). En entrevista efectuada por El Nacional al exjuez Jesús Ollarves, este señaló:

*“el efecto de la decisión es grave, ya que fomentará las invasiones”.* Y agregó: *“las implicaciones de la orden de la desaplicación es que ninguna persona podrá ser juzgada por el delito tipificado en el artículo 471, el cual de ahora en adelante es inconstitucional”* (El Nacional, 12/12/2011). Como se comentó en una sección precedente, la Sala Constitucional del TSJ, en el año 2005 admitió con lugar un recurso de nulidad de los artículos 85 y 85 de la LTDA por la ilegalidad de las cartas agrarias y por la conculcación de los derechos de propiedad. La ponente en aquella ocasión fue también la magistrada Morales. Estas dos decisiones de la Sala Constitucional parecen presentar una contradicción de fondo por los efectos que la decisión del año 2011 pueden tener sobre los derechos de los propietarios que quedan en una condición de inseguridad jurídica sin ninguna medida sustitutiva a la eliminación del artículo 471 de Código Penal que evite la proliferación de las invasiones.

#### **4.2. Medidas cautelares de aseguramiento y cartas agrarias**

Las medidas cautelares de aseguramiento aplicadas por el INTI “son un instrumento de aseguramiento provisional para garantizar que las tierras se pongan en producción inmediata y así impulsar la soberanía y seguridad agroalimentaria de la Nación. Estas disposiciones están contempladas en el artículo 85 de la Ley de tierras y desarrollo agrario (LTDA) en el capítulo referente al rescate de tierras (INTI, en <http://www.inti.gov.ve>). Sin embargo, estas medidas solo se aplican “en las tierras del INTI o de carácter público o baldíos, ocupados ilícita o ilegalmente, luego de haberse iniciado el procedimiento de rescate para permitir el ingreso de grupos organizados o no de campesinos a los fines de poner las tierras en producción (INTI, en <http://www.int.gov.ve>).

Por su parte, las cartas agrarias son...

*“... un Instrumento jurídico creado a partir de la Resolución N° 177 del decreto N° 2292 publicado en Gaceta Oficial N° 37624 de fecha 04/02/2003, a través del cual se autoriza la ocupación de grupos campesinos organizados o no, en las tierras públicas con vocación agrícola, mientras se tramitan y resuelven los procedimientos de adjudicación provisional, de conformidad con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario” (INTI, en <http://www.int.gov.ve>).*

Como se observa, los procedimientos de rescate, las invasiones (ocupación ilegal o ilícita) y las cartas agrarias se articulan y se refuerzan entre sí. Algunos de los principales casos en los que se aplicaron medidas de intervención preventiva, rescate y expropiación, se presentan en el Cuadro 1.

Las invasiones y la entrega de cartas agrarias provocaron un clima amenazador y de conflictividad. El gremio más fuerte que reúne a los ganaderos de Venezuela –la Federación Nacional de Ganaderos (FEDENAGA)–, ha actuado de manera permanente para exigir modificaciones de fondo en la Ley, así como respeto al debido proceso y a la propiedad privada. En los años 2002 y 2003 fueron los representantes de este gremio, como se comentó antes, quienes presentaron ante la Sala Constitucional del TSJ un recurso de anulación de los artículos 85 y 86 que fue admitido con lugar. A pesar de eso, ya se había indicado en párrafos anteriores que la modificación de la Ley en el 2005 no acogió el veredicto de la Sala.

En una segunda oportunidad, ante un nuevo recurrente que solicitó un recurso de anulación por negación al pago de bienhechurías, la misma instancia no solo ordenó la desaplicación inmediata de los artículos

señalados, sino que expresó que las modificaciones efectuadas al artículo 85 en la Ley de 2005 había retocado la forma, más no el contenido del artículo. Además, los magistrados expusieron en sus consideraciones que en la modificación de 2005, lejos de adoptar el mandato de la Sala Constitucional se sustituyó el derecho del INTI de aplicar medidas de intervención preventiva con fines de rescate de tierras por las medidas cautelares de aseguramiento. Esta figura constituye, según la Sala, un procedimiento aún más restrictivo de los derechos de los afectados y de profundiza su carácter inconstitucional. La Sala fue rigurosa en sus consideraciones al denunciar y exponer su contrariedad porque la Asamblea Nacional no acogió la sentencia de la Sala que es de estricto cumplimiento, por cuanto ello implicaba –según las consideraciones del Tribunal–, un abierto desacato a la separación de poderes.

**Cuadro 1**  
**Algunos de los casos más destacados de fincas y hatos intervenidos (2004-2011)**

<b>AÑO</b>	<b>NOMBRE DEL PREDIO</b>	<b>SUPERFICIE (ha)</b>
<b>2004</b>	Finca La Guaraya (Bolívar)	290
<b>2005</b>	Hato La Marqueseña (Barinas): tomada por el Ejército sin sentencia del tribunal. Método "Chaz"	8.490
	Hato El Coco (Nueva Esparta) declarado ocioso	
	Hacienda Sanz (Miranda): declarada ociosa	137
	Hato El Charcote (Cojedes): declarado ocioso. Se vendió por Bs. nueve millones	12.950
	Hato San Pablo (Apure): convenio El Charcote	
	Hato Piñero (Cojedes): declarado baldío	75.586
	Fincas de caña de azúcar: tomadas por el Gobierno. Se pasó a ocho de 12 familias	
	Hato Paraima (Cojedes)	30.000
	Finca La Bendición Ramera (Apure)	19.000
	Fundo Caña Fistula	s.i.
<b>2006</b>	Hato La Vergareña (Bolívar): declarado latifundio	130.809
<b>2008</b>	Hato El Frío (Apure): tomada bajo la figura de rescate	80.000
	Fincas de caña de azúcar (Valle del Turbio en Lara): Tomadas con intervención de INTI y militares	2.360
<b>2009</b>	Finca San Luis (Guárico): expropiada	218
	Finca de la Mula (Aragua; convenio con UCV): Intervenida por la Gobernación de Aragua	2.800
	Hato Caroní (Barinas): expropiada	2.800
	Finca Tamarindo (Aragua)	320
	Finca Maizal (Lara)	2.100

	Hato Provenir (Apure)	43.000
	Hato Trinidad (Amazonas)	12.000
	Hacienda La Milagrosa (Zulia)	319
	Fundo Ancón (Aragua)	530
<b>2010</b>	Hacienda La Carolina (Yaracuy): expropiada	376
	Finca Azahare: (Yaracuy): expropiada	40
	Finca Santa Juana (Apure): expropiada	15.028
	Hato Trinidad (Apure): expropiada	37.030
	Finca el Junquito (Miranda): expropiada	140
	Finca La Carbonera (Mérida): ocupación	277
	Granja La Ladera (Aragua)	17
	47 fincas (42 fincas pertenecientes al municipio Colón y cinco al estado Mérida), las cuales –posteriormente– fueron devueltas 18 a sus propietarios	24.000
<b>2011</b>	9 hatos ganaderos de Agropecuaria Flora, filial de la compañía inglesa Vestey Group	290.000

Fuente: cuadro elaborado a partir de datos tomados de <http://agronota.com/2012/01/gobierno-no-paga-mayoria-de-fincas-tomadas/>

El problema no es solo de ordenamiento jurídico. Tanto las medidas de aseguramiento como las cartas agrarias, han generado situaciones conflictivas de diversa naturaleza. Las cartas agrarias se otorgaron, y aún se otorgan, durante el procedimiento de revisión y análisis de los casos. La entrega de tales instrumentos se hace sin haber culminado el procedimiento seguido para determinar si las tierras son latifundios, ociosas o incultas, de uso no conforme o tierras del Estado en las que los particulares deben demostrar, mediante la cadena titulativa, que son sus legítimos dueños.

Cuando un propietario o poseedor es denunciado por tales causas por cualquier ciudadano o ciudadana, o cuando el propio organismo actúa de acuerdo con el derecho que le otorga el artículo 35, el emplazado tiene derecho de interponer un recurso por ante el directorio del INTI dentro de los ocho días hábiles siguientes para comparecer y exponer las razones que le asistan en las defensas de sus derechos (artículo 37). El problema es que durante el período de los juicios y sin que se hayan culminado, se han entregado cartas agrarias en muchos casos a cientos

de ocupantes. En otros casos se han entregado cartas agrarias sobre un mismo lote de terreno a diversos ocupantes, lo cual agrava el problema.

La situación ha resultado tan peligrosa que en años anteriores provocó el desencadenamiento de enfrentamientos y, peor aún, de sicariatos, violencia en el campo y mala adjudicación de cartas agrarias (Asamblea Nacional, 2009). Por esta causa, y ante la gravedad de los hechos, la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional elaboró un informe en 2009, en el que se sostenía que según cifras manejadas por la Comisión, *"... gran cantidad de campesinos y dirigente agrarios (fueron) asesinados en diferentes estados del país, que según cifras de la instancia, llegan a 150 asesinatos en los últimos 7 años, presuntamente por mala adjudicación de cartas agrarias, conflictos por la tenencia de la tierra y sicariato"* (Asamblea Nacional, 2009, p. 2).

Al lado de las invasiones, las actuaciones del propio INTI para la ejecución de medidas de aseguramiento, siguiendo el derecho que le otorga la Ley, también han creado tensiones. En efecto, este organismo –al igual que en su momento hicieron las gobernaciones con la aplicación de intervenciones preventivas–, actuó con el acompañamiento de militares y de fuerzas policiales pudiendo haber creado problemas de incalculables consecuencias; afortunadamente, dada la respuesta de los propietarios y poseedores, éstos no incurrieron en enfrentamientos violentos.

Uno de los casos más graves fue la toma de 47 fincas en el Sur del Lago de Maracaibo en diciembre de 2010, en la que el entonces ministro de Agricultura y Tierras, Juan Carlos Loyo, participó en una toma militar con movilización de tropas y de tanquetas en medio de una situación de emergencia en el área por inundaciones. La acción militar fue contestada por los productores con una actuación civilista y mediante la presencia de

ellos y de cientos de trabajadores, en una toma pacífica, con camionetas, autos y personas, pero sin el concurso de las armas. Por fortuna, la respuesta de los afectados fue ponderada, pues de lo contrario, pudo la situación pudo haber terminado en un enfrentamiento sangriento para el país.

El otorgamiento de un piso legal a las invasiones por la vía de las cartas agrarias sirvió, sin duda de base para la multiplicación de estos procedimientos. Si a eso se unen algunas actuaciones del INTI y de otros organismos apoyados en las fuerzas militares, el estamento legal ha sido un medio para el surgimiento de discrepancias y pugnas innecesarias. Por fortuna, en los últimos años esta situación se ha atenuado, pero prevalece el clima de incertidumbre entre los propietarios y poseedores de tierras. En el año 2011, por ejemplo,...

*"... el productor agropecuario de Guárico, Blas Pérez, denunció que la Guardia Nacional y el INTI ocuparon 4 fincas en el estado Guárico, entre ellas los predios Morrocoycito, Sagitario, La Espinoza, La Esperanza, ubicadas en San José de Tiznados. Blas, quien es propietario de la finca Sagitario, indicó que presentó documentos al INTI sobre el estado de su propiedad, y que el INTI hace tiempo determinó que su finca estaba totalmente productiva. Ahora la Guardia Nacional y funcionarios del INTI llegan arremetiendo y violentando los candados de seguridad, alegando que nuestras tierras son predios ociosos", calificó esta acción como irresponsable, pues iniciaron invasiones de manera simultánea en nuestra zona, la cual es totalmente productiva" (Tal Cual digital, 31/10/2011).*



Los problemas no solo aquejan a los productores afectados por las medidas de rescate, sino también a aquéllos que reciben cartas agrarias. Por ejemplo, en el 2005, el entonces presidente del INTI, Eliézer Otaiza, señalaba que *"... más de 230 familias habitaban el lugar y que por años han sido las encargadas de darle productividad agrícola a estas tierras. Por tanto, el directorio del Instituto otorgará el derecho de permanencia a estos campesinos"* (INTI, 2005). Este objetivo era de gran pertinencia. Sin embargo, a los campesinos se les otorgaron solo 15 hectáreas y en la actualidad siguen en condiciones de pobreza, pues muchos de ellos cuentan con viviendas precarias y tienen menguados ingresos.

Esta situación debería haberse atendido y mejorado con eficiencia y tomando en cuenta los recursos económicos y técnicos del país y las poblaciones campesinas o productores a los que se debería procurar medios para el crecimiento y el bienestar. Sin embargo, en el año 2010 –durante la visita del presidente de Venezuela en Libia– entre los acuerdos suscritos el 23 de octubre de 2010 se firmó un Memorándum de entendimiento en materia de agricultura con el objeto de *"establecer los términos de cooperación y las actividades en las áreas agrícola y pesquera, la ejecución de programas y proyectos de cooperación y asistencia técnica en la producción, mejoramiento, procesamiento de productos marinos, legumbres, hortalizas y frutas; conformar una empresa mixta para el desarrollo de 75 mil hectáreas en los rubros de ganadería de carne, producción de leche, cultivo de arroz y desarrollo de turismo ecológico (Hato Piñero)"* (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

A pesar de los problemas antes mencionados, los procedimientos de rescate iniciados especialmente desde el 2004 y la entrega de instrumentos como las cartas agrarias y las declaratorias de permanencia, se han mantenido en el tiempo hasta hoy. Los resultados de los procesos de



intervención preventiva (2003-2005) y de medidas de aseguramiento (2005-momento actual) para conducir el rescate y la expropiación de tierras, así como la entrega de cartas agrarias, declaratorias de permanencia y títulos de adjudicación realizados por el INTI, entre los años 2003 a 2011, se presentan en los Cuadros 2, 3 y 4.

Un aspecto importante a destacar sobre los resultados del rescate y la expropiación de tierras está relacionado con la vocación de uso de estas y sus posibles efectos sobre las probabilidades de aumentar en ellas la producción. En este sentido vale la pena comentar los resultados presentados por Hernández (2010) en un estudio publicado sobre dicha temática. Según ese autor, las recuperaciones ejecutadas por el INTI entre los años 2003 y 2008 solo afectaban hasta dicho año el 10% de las superficies utilizadas con fines agrícolas en el país:

*“Las cerca de dos millones de hectáreas que han pasado a manos del INTI desde la promulgación de la Ley de Tierras son el 31 por ciento de las tierras calificadas de latifundio por esa institución. Resulta claro que una fracción muy importante de las tierras afectadas responde a la definición de latifundio, pero no hay duda de que otra proporción no se corresponde con el concepto. En efecto, en cuatro entidades federales del país de muy distintas características, las superficies promedio recuperadas son inferiores a 400 hectáreas” (Hernández, 2010, p. 86).*

Tal como señala el mismo autor en otro trabajo,...

*“... en algunos estados de importancia agrícola como Táchira, Trujillo y Zulia las superficies recuperadas pueden corresponder a tierras ociosas, pero que difícilmente pueden ser calificadas*

de latifundio. Adicionalmente es necesario establecer la importancia real de las tierras recuperadas, pues es claro que en diversos sistemas de producción agrícola las extensiones tienen significados distintos... , las superficies recuperadas tienen una real importancia en los estados donde predomina la ganadería de cría extensiva, que se desarrolla en el llano bajo o en zonas muy poco pobladas del estado Bolívar. En efecto, los seis estados con estos sistemas de producción representan el 72 por ciento de las tierras que han pasado a manos del INTI" (Hernández, 2009, p. 86).

**Cuadro 2**  
**Resultados del proceso de rescate y regularización de tierras 2003-2009**

Total ha rescatadas	5.363.788,52 (sin información del año 2009)
Total ha regularizadas	4.459.611,14
Cartas agrarias (Nº)	90.704
Declaratorias de permanencia (Nº)	33.379
Títulos de adjudicación (Nº)	6.550

Fuente: MPPAT: Memoria y Cuenta 2007. Fuente: MPPAT: Memoria y Cuenta 2008, y cálculos de Provea utilizando la Memoria y Cuenta de 2009. En PROVEA Derecho a la Tierra (2010, p. 208)

**Cuadro 3**  
**INTI: rescate y regularización de tierras (2010)**

Tierras rescatadas	702.942 ha
Número de predios rescatados	381
Cartas agrarias (Nº)	300 (superficie: 35.637 ha)
Declaratorias de permanencia (Nº)	8.487 (superficie: 227.303 ha)
Títulos de adjudicación (Nº)	7.859 (superficie: 265.252)

Fuente: MPPAT. Memoria y Cuenta de 2010

**Cuadro 4**  
**INTI: rescate y regularización de tierras (2011)**

Total tierras rescatadas	214.726,05 ha
Instrumentos agrarios entregados (sin especificar)	31.268

Fuente: MPPAT, Memoria y Cuenta 2011

De acuerdo con Hernández (2009, p. 87) “... el combate del latifundio en el llano y los grandes hatos ganaderos tiene en el ámbito político-social un alto valor simbólico... Sin embargo, la importancia económica de esta reestructuración de la tenencia es muy limitada, pues la ganadería de cría extensiva es el eslabón inicial y más débil de la cadena de la carne bovina”. Por otra parte vale la pena destacar que dada la importancia que ha tenido la afectación de tierras pecuarias, la Federación Nacional de Ganaderos ha desempeñado un papel muy importante en el seguimiento y las denuncias de las acciones del INTI, así como de los contenidos de la Ley. Esta Federación ha denunciado los peligrosos efectos de las invasiones y las negativas del INTI para entregar certificados de finca mejorable. Igualmente ha expuesto los efectos perniciosos sobre la actividad productiva, de la entrega de declaratorias de permanencia a productores que ocupan tierras del Estado desde hace 40 años y más, especialmente por las dificultades que dicho instrumento causa para la consecución de créditos ante la Banca (FEDENAGA, en <http://www.fedenaga.org>).

**Cuadro 5**  
**Número de predios, superficie y superficie por predio se tierras recuperadas por el INTI en algunas entidades federales**

Estado	Nº de predios	ha	ha/predio
Delta Amacuro	22	5.919	269
Táchira	29	7.194	248
Trujillo	11	3.853	350
Zulia	145	57.218	395
Total	217	76.714	354

Fuente: presentación del INTI, julio 2008 (en Hernández, 2009)

La presidente del INTI, Luisa Motta, señaló en abril de 2012 que hasta el año 2011 el organismo había regularizado un total de 7.782.045 hectárea, beneficiando a 224.700 familias, y que se han entregado a productores 211.110 instrumentos y materiales para la agricultura (INTI, 2012). Sin

embargo, el instrumento privilegiado para regularizar el acceso a la tierra han sido las cartas agrarias. En este sentido, como sostiene Hernández (2009, p. 90),...

*“... en materia de incorporación de nuevos productores los efectos son menos claros. El hecho de que las “Cartas Agrarias” se hayan constituido en el atajo para incorporar productores evadiendo lo establecido sobre adjudicaciones en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, y que ellas sean una ‘certificación’ de ocupación sobre tierras públicas, no permite afirmar que los beneficiarios de este instrumento sean nuevos productores”.*

**Cuadro 6**  
**Superficie recuperada, superficie promedio afectada y número de predios de más de 5.000 hectáreas**

Estados	Superficie recuperada	% de superficie recuperada por el INTI	Superficie promedio afectada	% de predios de más de 5.000 ha recuperados
Cojedes	187.257	10	13.375	42
Barinas	196.123	10	4.670	28
Apure	672.601	35	10.509	30
Bolívar	198.670	10	33.112	27
Estados de ganadería de cría (8 entidades)	1.368.308	72	4.303	
Otros ganaderos (3 entidades)	147.207	8	1.840	
Total	1.907.748	2.246	100%	33%

Fuente: presentación del INTI, julio 2008

## 5. La actividad empresarial agrícola y agroindustrial del Estado

En el documento oficial del MPPAT publicado en el año 2006, titulado Unidades de Producción Socialista y aprobado por Elías Jaua, Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras) se señala:

*“La Corporación Venezolana Agraria (CVA) ha asumido un rol central en la promoción y ejecución de proyectos agroindustriales vinculados a la consecución de la Seguridad Alimentaria como objetivo estratégico de la Revolución Bolivariana. En dicho marco, la creación de pequeñas, medianas y grandes unidades productivas es uno de los lineamientos centrales que permiten la concreción de la misión institucional. El diseño de un modelo de gestión coherente con los principios y valores de la Revolución Bolivariana en el proceso de construcción del Socialismo del Siglo XXI, se hace necesario e indispensable para dar direccionalidad al trabajo que en este sentido se realiza desde las empresas estatales” (Jaua, 2006, p. 1).*

La CVA, suprimida en el año 2010, estableció tres modalidades de gestión: las empresas de producción social (EPS); las empresas de cogestión y las unidades de producción socialista (UPS). Se hará referencia específicamente a estas últimas, por cuanto son las que predominan en las actividades empresariales del Estado. En el mismo documento se señala:

*“... las Unidades de Producción Socialista son un proyecto que apenas ha iniciado su proceso de conceptualización, sin embargo, plantea un serio cuestionamiento a la propiedad privada de los medios de producción lo cual es un avance hacia una visión socialista. A partir del debate crítico sobre los modelos de organización y gestión de las unidades productivas actualmente en discusión dentro del proceso revolucionario, se propone un Modelo de Gestión para las Unidades de Producción Socialista que se conformarán en los proyectos agroalimentarios que lleva adelante la Corporación*

*Venezolana Agraria (destacado en el texto original)” (Jaua, 2006, p. 3).*

Entre las características fundamentales del modelo de gestión se especifican las siguientes:

*“1. Superación de la propiedad privada por la propiedad social*

*Se propone la propiedad estatal de los medios de producción como única forma en que los mismos puedan estar en manos de todos y todas. El objetivo sería ir superando o alejándose de la concepción de propiedad que rige en nuestra sociedad, dando paso de esta forma al concepto de Propiedad Social.*

*2. Valores del Modelo Socialista de las empresas*

*2.1. Búsqueda de la satisfacción de las necesidades humanas: el rasgo principal del capitalismo es el proceso de exclusión de grandes sectores de la sociedad; por ello el socialismo persigue crear y generar las condiciones para que la gente progrese de acuerdo con sus capacidades o potencialidades.*

*2.2. Planificación centralizada: la administración de las empresas del Estado deben corresponder a una organización y coordinación centralizada que permita controlar y analizar todas las variables que intervienen en el proceso productivo.*

*3. Fondo centralizado: se contará con un Fondo Central donde el producto de las ventas, de acuerdo con la planificación centralizada, puedan ser asignados o distribuidos*

*entre las distintas empresas de acuerdo con las prioridades de inversión (compras de materia prima, maquinarias, mantenimiento, aumento de la producción, etc.) y para el financiamiento de proyectos sociales y comunitario productivo” (Jaua, 2006, p. 3).*

Las EPS son, así, empresas de Estado basadas en el objetivo de promover los principios del sistema socialista mediante su participación directa del Estado en las actividades agrícolas y en complejos agroindustriales, con una planificación, gestión y fondos centralizados. Igualmente, en numerosos casos se han constituido, e se espera constituir, Empresas públicas mixtas, con participación de capitales nacionales a través de la CVAL y socios internacionales.

En los últimos años, mediante la aplicación de los principios de las EPS, el Estado venezolano ha emprendido diversos proyectos en un todo y de acuerdo con el ordenamiento jurídico de la LTDA vigente. En abril de 2012, el presidente del INTI informó que (INTI, 18/04/2012, p. 1). “... actualmente hay 1.100.000 hectáreas rescatadas que están en proyectos del Estado para el pie de cría, la siembra de hortalizas, leguminosas y cereales”, lo que equivale al 14,14% de las tierras rescatadas entre el 2003 y el 2011.

La Corporación Venezolana de Alimentos (CVAL) fue creada en el año 2010 en sustitución de la CVA. Este organismo agrupa tanto empresas de producción primaria como las plantas agroindustriales creadas como un Sistema Empresarial de Propiedad Social. La CVAL “cuenta con 163 Unidades de propiedad social agropecuaria, 62 agroindustriales y 25 de mecanización, así como los cinco centros de acopio de hortalizas en los estados Lara, Trujillo, Mérida y Distrito Capital. Además hay que agregar

1,07 millones de toneladas en capacidad de almacenamiento que tiene la Corporación en los 18 Silos a lo largo del país” (CVAL, 2012, p. 2). Entre las empresas recuperadas y creadas se pueden mencionar las siguientes:

*“Agropatria, que fue nacionalizada por el Gobierno en el año 2010, que forma parte de 17 grandes compañías que integran la Corporación: 09 centrales Azucareros y 08 que la administran. Asimismo La Empresa de transporte y mecanización Pedro Camejo, la cual es directamente gestionada por CVAL, y comprende 25 sucursales en todo el país. A este conglomerado se le agregan 10 compañías mixtas que se constituyeron en asociación con países aliados mediante acuerdos bilaterales. Del total, 07 se formaron con Cuba (Lácteos del ALBA; Arroz del ALBA; Porcinos del ALBA; Leguminosas del ALBA; Avícola del ALBA; Pescalba y Madera del ALBA). De igual manera existen 07 Empresas en régimen especial con Fogade. En total son 34 Empresas que integran el sistema de la Corporación” (CVAL, 2012, p. 3). CVAL tiene una empresa con Nicaragua, dedicada a la comercialización de productos en ambos países, una empresa recientemente constituida con Siria para la producción y distribución de aceite de oliva y otra con Rusia para la comercialización y exportación de musáceas (Plátanos y Cambures, fundamentalmente). CVAL también agrupa a cuatro empresas ganaderas (Florentino, Marisela en el Hato El Frío en Bolívar, Santo Luzardo y Bravos de Apure que funciona en el Hato El Cedral). Además cuenta con la Planta de procesamiento de Plátanos Argelia Laya que se creó en Barlovento y también está encargada del rescate de ese*



*cultivo en las tierras recuperada en el sur del Lago de Maracaibo. Esta son las grandes Empresas, aunadas a Agropatria, que agrupa a nuevas empresas más, dedicadas a la fabricación de insumos, agroquímicos, transporte, con las 109 tiendas” (CVAL, 2012, p. 3)*

CVAL cuenta con un total de 16.212 trabajadoras y trabajadores agrupados en 105 consejos constituidos, 2 en formación, 13 sindicatos y un consejo de planificación participativo. (CVAL, 2012). Los principios socialistas en que se fundamentan estas empresas se explicitan en sus actas constitutivas, las cuales se publican en la Gaceta Oficial. Para citar un ejemplo se puede aludir al caso de la Empresa de Propiedad Social Valle Los Tacariguas.

De acuerdo con el registro publicado en Gaceta Oficial 39.847 del viernes 20 de enero de 2012, la Empresa tiene por objeto: “dar respuesta a los principios de la revolución Bolivariana de Venezuela donde el mayor beneficiario sea el pueblo, dando solución a los problemas sociales y socioeconómicos del campo venezolano privilegiando la siembra de cultivos varios en el Eje Aragua-Carabobo”. En la cláusula seis se establece que *“la Empresa deberá participar en los consejos y redes de productores entre consorcios y empresas transnacionales, así como los consejos de campesinos y campesinas con la finalidad de contribuir a la expansión del modelo económico socialista, impulsando la socialización de las relaciones de propiedad, las relaciones de producción, las relaciones de intercambio y justa distribución de bienes y servicios y relaciones de los hábitos de consumo”* (Gaceta Oficial N° 39.847 y 39.950, del 20/01/2012).

Como se observa, en estas empresas se materializan los principios de una concepción socialista de la producción y de las relaciones de producción,

tal como expresaba el documento del ministro Jaua en el documento aprobado por su Despacho en el año 2006, así como la presencia de capitales transnacionales.

Otra EPS muy importante relacionada con la comercialización y venta de insumos y maquinaria agrícola es la Empresa Socialista Agropatria, que absorbió a la Empresa Agroisleña, expropiada por el Estado en el 2010 y que ha sido objeto de múltiples críticas por su desempeño.

Igualmente, el Estado ha suscrito numerosos convenios de inversión y desarrollo con países como Cuba, China, Irán, Rusia, Bielorrusia y Libia, entre otros, que se han desarrollado –al menos parcialmente– en distintas empresas de producción socialista (UPS). Es el caso, por ejemplo, de algunos proyectos del convenio China-Venezuela propuestos en la Empresa de Producción Socialista Marisela en el Hato El Frío, pero las obras se encuentran paralizadas. Recientemente, en octubre de 2007, la Corporación Venezolana de Alimentos (CVAl), creada en sustitución de la CVA, fue autorizada a crear una EMPRESA MIXTA con la empresa rusa *Zao Bonanza International* para la producción, procesamiento, exportación y comercialización de musáceas (plátano y cambur). Así lo establece el decreto 8.502 de la Presidencia de la República, publicado en Gaceta Oficial extraordinaria 6.045, de fecha viernes 07 de octubre de 2011 (El Universal, 11/12/2011).

Los ejemplos que hemos presentado evidencian que el Estado adopta en nuestro país, al menos de manera parcial, el enfoque socialista radical basado en el modelo de empresas agrícolas y los complejos agroindustriales estatales desarrollados en los tiempos de Lenin en la Unión Soviética, modelo que fracasó, también similar al modelo que aun funciona en la actualidad en Cuba, país que en los últimos años ha

reorientado parte de sus políticas en estas materias abandonando al menos parcialmente las Empresas del Estado agrícolas y agroindustriales, en favor de la explotación familiar.

En cuanto a las unidades de producción socialista, el documento del Ministro Jaua (2006) expone lo siguiente:

***“I. Características fundamentales del Modelo de Gestión: el modelo de gestión de las Unidades de Producción Socialista de la Corporación Venezolana Agraria se fundamenta en los siguientes aspectos: \* Superación de la propiedad privada por la propiedad social Se propone la propiedad estatal de los medios de producción como única forma en que los mismos puedan estar en manos de todos y todas. El objetivo sería ir superando o alejándose de la concepción de propiedad que rige en nuestra sociedad, dando paso de esta forma al concepto de Propiedad Social. No se trata del control estatal de las UPS sino que la presencia o propiedad de Estado garantice la gestión y control colectivo de las mismas puesto que son propiedad de todos y todas”*** (Jaua, 2006, p. 2).

Diversos tipos de organizaciones han sido propuestas y puestas en práctica para conducir el proceso de transformación en el campo promovido por el Estado. Se han creado figuras distintas que responden a los nombres de cooperativas, fundos zamoranos, UPS; pueblos agroindustriales sostenibles del sistema de asociaciones rurales auto-organizadas (SARAO) y núcleos de desarrollo endógeno (NUDES). En un estudio de Hernández (2009, p. 90) se destaca lo siguiente:

*“Se estima que entre el 60 y el 70 por ciento de las más de 130.000 cooperativas registradas no están activas; sin embargo, hay evidencia de que funcionan un poco más de 38.000, de las cuales más de 9.000 son de producción, y de ellas una buena proporción se dedica a actividades agrícolas (v. Alonzo, 2007). Sin embargo, las formas organizativas promovidas por el Estado –Pueblos Agro-Industriales Sostenibles/Sistema de Asociaciones Rurales Auto Organizadas (PAIS-Sarao), Núcleos de Desarrollo Endógeno (Nudes) y Fundos Zamoranos– no parecen haber tenido una alta significación dentro de la agricultura ni incluso dentro del sector cooperativo. En la distribución de las tierras recuperadas por el INTI solo el 9 por ciento (168.000 hectáreas) ha sido entregado a Fundos Zamoranos, mientras el 59 por ciento es explotado individualmente. Si partimos de la información del Instituto, existen 84 Fundos Zamoranos que explotan 450.000 hectáreas, donde funcionan 443 cooperativas con un total de 6.631 asociados. Si es así, la importancia de estas organizaciones es muy pequeña, representando el 0,7 por ciento de los ocupados en actividades agrícolas en el 2008 y el 2,3 por ciento de la superficie con uso agropecuario” (Hernández, 2009, p. 90).*

Con respecto a las cooperativas, la situación general ha sido de aparente fracaso. En un estudio elaborado por Bastidas (citado por Entorno Inteligente, 2012) se señala que desde hace tres años, la Superintendencia Nacional de Cooperativas no otorga cifras o estadísticas sobre la vida de las cooperativas existentes en el país. Sin embargo, de las 306.792 cooperativas registradas en ese organismo, solo 20.000 están activas

actualmente. Como indica Hernández, 168.000 de estas cooperativas fueron creadas para trabajar en actividades agrícolas. Esta fuerte caída del funcionamiento expuesta por el propio organismo rector debe llamar la atención y amerita serias revisiones en torno a las decisiones políticas tomadas en esta materia. En cuanto a otro tipo de organización, los fundos zamoranos, vale la pena destacar la siguiente información recopilada en entrevista realizada por Poliszuk para el diario El Universal en el año 2008:

*“Los Fundos Zamoranos, están lejos de garantizar la Seguridad Alimentaria. En una entrevista que realizó en El Charcote, fundo de 12.500 ubicado en Cojedes expropiado en el 2005 en el que fueron asentadas 400 familias, de acuerdo con las opiniones de algunas familias los conucos que el Ejecutivo ideó con la premisa de democratizar la tierra están lejos de garantizar su sustento. El delegado del INTI para El Charcote, para la época admitía que para ese momento solo quedaba “el 50% de los parceleros y ni siquiera, porque muchos se han ido sin pagar sus créditos”. Una de las adjudicatarias señalaba “Aquí no hay nada”. A tres años de haber sido asentadas, las familias no contaban con luz y mucho menos médicos o enfermeros. Las mejores viviendas son de madera y bambú aunque (abundan ranchos de cartón y lata... Los más afortunados han construido pozos de agua, pero las aguas negras y sanitarios son un lujo en una de las haciendas emblemáticas que el Ejecutivo expropió. Algunos asentados denuncian que habían funcionarios que ayudaban a convencer a varios de revender las 15 hectáreas que continúa adjudicando el Instituto Nacional de Tierras” (Poliszuk, 17/02/2008).*

Un aspecto importante a destacar es la rápida iniciación del mercado informal de tierras que aquí se denuncia, lo cual se ajusta a la tesis de Delahaye (1986, 1993) de que este mecanismo ha sido –y al parecer sigue siendo– un factor dinamizador fundamental para el acceso a la tierra. Otro aspecto a subrayar es que la insuficiencia económica del tamaño de las parcelas que se menciona en el artículo, repite el problema que en su momento se presentó con el tamaño de las adjudicaciones otorgadas por el IAN durante la Reforma Agraria. En fin, el asunto de la dignificación y mejoramiento de la calidad de vida de los productores también se hace patente en este caso, y será necesario entonces estudiar si esa es una situación generalizada en las unidades de producción otorgadas hasta ahora.

## **6. Conclusiones**

Los análisis efectuados en este capítulo permiten concluir lo siguiente:

1. La LTDA debe ser objeto de una revisión profunda que no solo incluya aspectos formales o problemas adjetivos, sino que propenda a la discusión del fondo y de los objetivos y orientación de la Ley. Muchos artículos de la LTDA ameritan la aplicación de recursos de reinterpretación, pero el problema central de la misma es el acuerdo o no de la sociedad en torno a principios fundamentales establecidos en la Constitución Nacional, especialmente, el respeto a la propiedad privada y el modelo de cambio de la estructura agraria (¿a quién se debe otorgar la tierra? ¿al propio Estado bajo el modelo de gestión estatal de los medios de producción o a los productores bajo el principio de que la tierra es de quien la trabaja?

2. Debe acogerse la decisión de la Sala Constitucional del TSJ relacionada con la anulación de los artículos 85 y 86, dado el carácter inconstitucional de sus contenidos.

3. Deben aclararse los aspectos conceptuales y metodológicos relacionados con el latifundio, el promedio de ocupación y el rendimiento idóneo.

4. Debe estudiarse y en el mejor de los casos modificarse, el artículo relacionado con la definición de latifundio que adolece de errores técnicos, pero, al mismo tiempo, abre alternativas para las acciones discrecionales.

5. El INTI debe privilegiar la entrega de adjudicaciones sobre otros instrumentos como las cartas de permanencia y las cartas agrarias con la finalidad de corregir problemas inherentes con la tenencia precaria.

5. Deben examinarse sistemáticamente y en profundidad los resultados de las cooperativas, fundos zamoranos, saraos, Nudes, así como otras formas organizativas que evidencian resultados muy deficientes en su funcionamiento, gestión y actividad productiva.

6. Deben analizarse los resultados de la gestión pública de las EPS, dadas las denuncias de ineficiencia y paralización; y sus efectos sobre el sector. Uno de los casos más resaltantes es el de Agropatria, pero muchas empresas agroindustriales y unidades productivas agrícolas muestran hoy condiciones de paralización, decaimiento de la producción y pérdida de capital.

En síntesis, el derecho a una distribución más equitativa de la tierra es un principio primordial y deseable para nuestra sociedad. Sabemos que hay

en el campo cientos de miles de personas sin tierra y es loable la búsqueda de soluciones a esos problemas para favorecer la consolidación de este importante derecho social y económico. Sin embargo, la solución propuesta por el Estado a través de la LTDA mediante el otorgamiento de instrumentos como las cartas agrarias y del derecho concedido al INTI para la aplicación de medidas cautelares de aseguramiento, lejos de contribuir a remediar la situación, ha desencadenado conflictos severos que pudieron evitarse.

La incorporación progresiva en la Ley de un modelo de gestión socialista similar al de la Unión Soviética, basado en el control por el Estado de la producción agrícola y agroindustrial, el comercio y la venta de productos alimentarios, así como en la asociación con capitales transnacionales, fue una vía histórica que fracasó en los casos de Rusia y de Cuba, por poner dos ejemplos de países de la esfera socialista, pero también ocurrió en otros como en Vietnam. Ese modelo ha sido propuesto e introducido sin que se discuta en el seno de país el modelo de desarrollo promovido por el gobierno y seguido solo por una parte de la población. Los fracasos de la gestión del Estado en esta materia ya se evidencian en casos como los de SGROPATRIA, el Hato El Frío, el Hato El Cedral, La Empresa Florentino y en muchas otras en las que participa la CVAI o ésta con empresas de capital extranjero. Lo mismo ocurre con tierras agrícolas rescatadas y expropiadas entregadas a Fundos Zamoranos, cooperativas o a empresas públicas obtenidas por expropiación (como por ejemplo Empresas Diana) en las que la producción agrícola ha caído.

La lucha contra el latifundio y la búsqueda de mejores usos para la tierra cuando esta se encuentre subutilizada, es un objetivo social y económicamente pertinente. Pero, en opinión de quien escribe, las políticas en materia de tierras han sido mal manejadas como resultado de



las insuficiencias de la Ley y de los desatinos de muchas de las acciones emprendidas por el organismo ejecutor y sobre todo, la imposición de un modelo socioeconómico, mediante una Ley habilitante y sin participación nacional en la búsqueda de consensos en materia agraria. Al mismo tiempo la repetición aquí de modelos de intervención Estatal que han fracasado en los propios países donde nacieron por la vía revolucionaria, es una acción que omite una lectura objetiva de la historia y ya vemos en el momento actual un escenario de crisis agroalimentaria en el país. La falta de una perspectiva histórica y sociopolítica de largo alcance sigue siendo tal vez una de las razones de fondo más importantes para explicar los desaciertos y retardar las soluciones por las que esperan no solo los agricultores y actores del campo. Sino de todas las etapas y actores de las distintas cadenas que conforman el sistema alimentario venezolano. La grave situación de la producción y el consumo de alimentos, así como la caída de la producción nacional y el incremento de las importaciones obligan a la discusión y el rediseño de la política agroalimentaria. Para ello, un procedimiento inicial, fundamental es, en nuestra opinión, la revisión, discusión concertada y modificación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

### **Referencias bibliográficas**

Anido, Daniel (2003) "La agricultura venezolana y el desarrollo económico sustentable: perspectivas en el marco de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario". En *Congreso de Estudiantes de Economía, FACES, ULA* (inédito).

Asamblea Nacional (2009) *Comisión de la AN se declara en emergencia por violaciones a la Ley de Tierras*. En línea: Asamblea Nacional, <http://www.asambleanacional.gob.ve/> (consulta: 11 de mayo 2010).

Bastidas, Oscar (2012) *Economía social y cooperativismo, una visión organizacional*, citado por: *VENEZUELA: Entorno inteligente Eliminar figura*

*de tercerizados atenta contra la vida de las cooperativas*. En línea: <http://www.entornointeligente.com>. 09052012. (consulta: 20 de junio 2011).

CVAL (2012) *Empresas de producción social*. En línea: <http://www.cval.gob.ve/> (consulta: 15 de junio de 2012).

*Contingencia en Venezuela, intervienen hacienda de 54.000 hectáreas*. En línea: [http://www.mipunto.com/punto\\_noticias/noticia\\_venezuela.jsp?tipo=VENEZUELA&archivo=051003224203.p07r9yge.txt](http://www.mipunto.com/punto_noticias/noticia_venezuela.jsp?tipo=VENEZUELA&archivo=051003224203.p07r9yge.txt) (consulta: 05 de marzo de 2011).

Delahaye, Olivier (2006) *Reforma agraria y desarrollo rural sostenible en Venezuela: algunos interrogantes*. Facultad de Agronomía, UCV.

Delahaye, Olivier (1993) "Nuevos agentes en el mercado de tierras agrícolas en Venezuela". En *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 3, pp.119-130.

Delahaye, Olivier (2001) *Políticas de tierra en Venezuela en el siglo XX*. Caracas, Editorial Trópicos.

Delahaye, Olivier (1990) *Agentes sociales y mercado de la tierra agrícola: una aproximación a nivel nacional (1958-1986)*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales.

Ecologistas en acción (2012) *Afectación y desafectación de los caminos al dominio público*. En línea: <http://www.ecologistasenaccion.org/article15240.html> (consulta: 12 de mayo de 2012).

El Nacional (16/12/2006) *Cinco años de Ley de Tierras sin cosecha productiva*. En línea: [http://quierodemocracia.com/articulos\\_detalle.php?id=2811](http://quierodemocracia.com/articulos_detalle.php?id=2811) (consulta: 24 de noviembre de 2011).

El Nacional (12/12/2011) *Sala Constitucional despenalizó delito de invasión*. En línea: <http://www.elnacional.com> (consulta: 15 de junio de 2012).

El Universal, 22/07/2006 INTI aplica medidas cautelares a 22 predios. En línea: [http://www.eluniversal.com/2006/07/12/eco\\_art\\_12202C.shtml](http://www.eluniversal.com/2006/07/12/eco_art_12202C.shtml) (consulta: 20 de junio 2011).

El Universal (10-10-2011) *Formalizan empresa ruso-venezolana para la producción de plátano*. En línea: <http://www.eluniversal.com> (consulta: 20 de noviembre 2011).

El Tiempo (24-10-2011) *El Inti estima expropiar 350 mil hectáreas para "luchar" contra el latifundio*. En línea: <http://www.eltiempo.com> (consulta: 20 de noviembre 2011).

FEDENAGA (2008) Inseguridad jurídica. En línea: <http://www.fedenaga.org/formato/pdf/balancejuri.pdf> (consulta: 25 de noviembre 2011).

Gaceta Oficial N° 37.323. Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Asamblea Nacional, 13 de noviembre de 2001.

Gaceta Oficial N°. 5.771 Extraordinario Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Asamblea Nacional, 18 de mayo de 2005.

Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Asamblea Nacional, Caracas, jueves 29 de julio de 2010.

Hernández, Juan Luis (2009) *Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República. Cuadernos del CENDES*, Vol. 26, N° 72, p.67-100.

IAN, Oficina de Catastro (1987). Registro de tierras por entidad federal y a escala nacional. Documento inédito.

INTI (18-04-2012) *Todas las tierras ociosas van a ser rescatadas*. En línea: <http://www.quepasa.com.ve/index.php?option=com> (consulta: 22 de junio 2012).

INTI (12-03-2005) *Declaradas tierras ociosas y de la Nación hatos Piñero y El Charcote*. En línea: <http://www.aporrea.org/desalambrar/n57446.html> (consulta: 29 de marzo 2011).

Jaua, Elías (2006) *Unidades de producción socialista*. Aprobado por el Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. Ministerio de Agricultura y Tierras.

La Patria Grande (21/10/2008) *Reforma Agraria*. En línea: La patria Grande, Medio Alternativo Independiente. En línea: [http://www.lapatriagrande.net/01\\_](http://www.lapatriagrande.net/01_)

venezuela/venezuela\_notizie/archivio\_venezuela/sicariato (consulta: 22 de junio 2011) (consulta: 8 de marzo 2011).

Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) *Acuerdos suscritos durante la Visita del Comandante Presidente, Hugo Chávez Frías, a la Gran Yamahiria Árabe Libia Popular Socialista Trípoli, 23 de octubre de 2010*. En línea: <http://www.mre.gov.ve/index.php> (consulta: 22 de junio 2012).

Mejías, Carlix (1999) *Titularidad de las tierras baldías de Venezuela*. Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario. Mérida, Universidad de Los Andes.

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MINCI) (2005) *Guerra a muerte contra el latifundio-Parte I*. En línea: [http://www.minci.gob.ve/actualidad/2/5635/guerra\\_a\\_muerte.html](http://www.minci.gob.ve/actualidad/2/5635/guerra_a_muerte.html).

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (varios años) *Memoria y Cuenta*. En línea: <http://www.mat.gob.ve>

Molina, Luisa Elena (1993) Situación reciente de la tenencia de la tierra en Venezuela. En *Revista Geográfica Venezolana*, Vol. 34, pp. 79-97.

Molina, Luisa Elena (2000) *Filières agroalimentaires et concentration agroindustrielle: le cas du riz au Venezuela*. Université Laval, Québec.

Norton (2004) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press.

Nuevo Mundo (2007) *Se respeta la propiedad privada no el latifundio*. En línea: <http://sites.google.com/site/revistanuevomundo/ladisputaporlatierraociosa2ismo>."

Odum, Eugene y Gary W. Barrett (2005) *Fundamentos de Ecología*. Thomson Brooks/Col.

Poliszuk, Joseph (17-02-2008) *Los fundos zamoranos están lejos de garantizar la soberanía alimentaria. En El Charcote se iluminan con velas y el Pueblo Paraima no tiene más que caminos de tierra. Muchos vendieron y se fueron*. El Universal: [jpoliszuk@eluniversal.com](mailto:jpoliszuk@eluniversal.com)

Provea (2010) *Derecho a la Tierra 2010*. En línea: <http://www.provea.org>

Stredel, Juan (1973) Trece años de reforma agraria en Venezuela. En *Nueva Sociedad*, N° 6, Mayo – Junio, pp. 44 - 50

Sánchez, María (26-03-2005) *Venezuela: una visita a "El Charcote"*. En línea: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4383000/4383901.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4383000/4383901.stm)

Tribunal Supremo de Justicia (2005) *Fallo de la Sala Constitucional del TSJ sobre el Expediente N° 05-1441 de la Sala Constitucional. Magistrada Ponente: Luisa Estela Morales*. En línea: <http://www.tsj.gov.ve>

---

### **Sobre la autora de este capítulo:**

---

### **Luisa Elena Molina R.**

Geógrafa y M.Sc. en Desarrollo Agrario (ULA, con tesis, mención publicación); Ph.D. en Geografía (Université Laval, Quebec-Canadá, con recomendación de publicación de artículos). Profesora titular de la Escuela de Geografía de la Universidad de Los Andes y de las maestrías en Desarrollo Agrario (ULA) y Ordenación del Territorio de la misma Universidad. Investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias "Edgar Abreu Olivo" (CIAAL-EAO, FACES-ULA). Profesora invitada en las Universidades de Avignon y Toulouse Le Mirail II (Francia), Universidad Autónoma de México y Universidad de Chapingo. Fue miembro del PPI (nivel III) y es miembro, Nivel B, del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (PEI-ONCTI). Ganadora por concurso de una beca de investigación del gobierno canadiense y una beca de la Asociación de las Universidades Canadienses para las Américas. Premio Nacional de Nutrición 1994. Miembro del Consejo Editor de la revista Derecho y Reforma Agraria. Ambiente y Sociedad (Facultad Ciencias Jurídicas y Políticas-ULA); de la revista Economía Agroalimentaria y Desarrollo Rural (UCV) y del Comité Editorial de la revista Agroalimentaria (ULA). Ha publicado más de treinta artículos y es coautora de diversos libros publicados en Venezuela y el exterior. Ha dirigido tesis de pre y postgrado en Venezuela y el exterior. Coordina, junto con Alexandra Angeliaume, un proyecto internacional de cooperación científica del CNRS (Francia). Fue miembro y coordinadora del la Subcomisión de Ciencias Sociales del CDCHTA.

Correo electrónico: [lemolina@ula.ve](mailto:lemolina@ula.ve)