



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL DECRETO CON FUERZA DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO.

En cuanto a las materias consideradas, y a las formalidades cumplidas durante el proceso de elaboración y publicación.

- ❖ ***El Ejecutivo al dictar el Decreto Ley, se excede en las facultades que le otorgara la Asamblea Nacional, quién fue clara y precisa al señalarle las materias y los aspectos que dentro de éstas podían ser objeto de la legislación autorizada, con lo cual incurrió en violación a la Garantía Constitucional de la Reserva Legal:***

La Ley Habilitante no contempló la creación de impuestos, ni tampoco autorizó al Ejecutivo para legislar en materia de organización y administración de justicia, ni procedimental; estas materias, son de la reserva legal, y de conformidad con los Artículos 156 y 187 de la Constitución vigente (CRBV), corresponden exclusivamente a la Asamblea Nacional, quién no delegó tales competencias que le son privativas; ello implica la nulidad de los Títulos III “Del Impuesto” y V “De la Jurisdicción Especial Agraria”.

- ❖ ***El Ejecutivo, no consultó con la sociedad civil organizada el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, antes de su publicación, con lo cuál violó el Derecho a la Participación consagrado en los Artículos 62, 70, 206 y 211 de la Constitución, y adicionalmente desacató los Artículos 136, 137 y 138 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo cual también vicia de nulidad absoluta el texto íntegro del Decreto Ley.***

En relación al contenido del Decreto Ley:

- ❖ ***Con respecto a las características de las adjudicaciones que permite la ley, encontramos que nunca se trasmite la propiedad, solo se autoriza el usufructo que podrá ser temporal o permanente, en este último caso, aún cuando se señale en el Artículo 12 de la Ley que se otorga la “propiedad agraria”, no existe tal***



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

*propiedad, ya que como lo establece la misma norma, el adjudicatario “solo podrá usar, gozar y percibir los frutos de la tierra”, nunca podrá disponer, no podrá enajenar, no podrá constituir garantías sobre la tierra que le han entregado, ni aún transcurrido un número de años suficiente que le permita al Instituto Nacional de Tierras comprobar su identificación con la tierra, su trabajo y su dedicación. Esto obviamente implica una total **discriminación al campesino al productor**, que no permite la Constitución (Art. 21), y un impedimento para su desarrollo y progreso, **que le pondrá en desventaja** en el marco de la economía nacional e internacional, lo cuál es **contrario a lo consagrado en el Artículo 305 de la Constitución, que obliga al Estado a promover acciones para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola**. Por otra parte la fórmula establecida en la Ley, es **contraria al derecho consagrado por la Constitución en su Artículo 307, que señala que “Los campesinos y campesinas y demás productores o productoras agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra,** en los casos y formas especificados por la ley respectiva. ...”. . Nótese, que la norma constitucional expresamente señala “**derecho a la propiedad de la tierra**”, no habla del derecho de usufructuar la tierra. Por su parte el Artículo 115 de la Carta Magna, define el derecho de propiedad, y al garantizarlo, expresamente señala: “**Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. ...**”. Obviamente, la ley contraría el principio referido al derecho de propiedad, en consecuencia lo desarrolla de manera inconstitucional.*

- ❖ *La Ley gira en torno al concepto de Ociosidad de la Tierra, el cual en dicho instrumento, no toma en cuenta las realidades del sector agrícola nacional y permite desconocer la eficiencia del productor: considera tierra ociosa, aquella que no se adecúa a los planes agroalimentarios nacionales, y la que no obtiene un rendimiento mínimo del 80% del calificado idóneo de conformidad con la Ley.(Artículos 107 y 108 LTDA)*

Tal concepto, no considera los factores de diferente naturaleza que pudieron impedir al productor obtener un mejor rendimiento, no toma en cuenta ni los factores climáticos, ni la calidad de los insumos que hubo de utilizar, ni las plagas que pudieron afectarle, ni la oportunidad en que obtuvo el crédito si es que le fue



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

otorgado, tampoco consideró si el productor tuvo acceso a una adecuada asistencia técnica o si dispuso a tiempo de los equipos y maquinarias para sembrar y cosechar (artículo 109 LTDA).

Por otra parte, el concepto de ociosidad puede aplicarse a la tierra de cualquier productor, aún siendo muy eficiente, si su actividad no se corresponde con los planes agroalimentarios establecidos por el Ejecutivo (Artículo 110 LTDA).

- ❖ ***Las consecuencias que se derivan del concepto de Tierra Ociosa, son realmente graves: no solo implican el pago del impuesto que contempla la Ley, que en muchos casos podrá ser injusto al no considerar las realidades antes señaladas o la eficiencia del productor, sino que, peor aún, lo expone a perder su unidad de producción ante una posible intervención y ocupación previa que derive de la declaratoria de tierra ociosa (aunque pueda estar en plena producción), lo cual prácticamente se constituye en una confiscación, al impedir al productor desarrollar la actividad agrícola en su fundo, poner su tierra en posesión de terceros y no indemnizarle por el daño que se le causa, que aun cuando la ley señala la ocupación temporal, la realidad es que puede convertirse en indefinida (Artículo 39 en concordancia con el Artículo 89 LTDA), sin garantía de expropiación .***

En cuanto a los productores que han fomentado sus unidades de producción en tierras públicas, las consecuencias de la calificación de tierra ociosa, implicarán una inminente confiscación, toda vez que se les despojará de la tierra, sin otorgarles el derecho a la indemnización ni a oponer la cualidad de poseedor; solo estarían exentos del rescate previsto por la ley, los que se encuentren en total adecuación a los planes y lineamientos del Ejecutivo, en óptima producción y cuya ocupación no exceda de dos (2) unidades del patrón de parcelamiento (Artículos 88, 89,90 y 96 LTDA).



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

- ❖ *Los procedimientos previstos, tanto para la declaratoria de tierra ociosa como para el rescate de tierras públicas, contravienen el debido proceso, el derecho a ser juzgado por los jueces naturales y la igualdad ante la Ley. En el declaratorio de tierras ociosas, el órgano administrativo puede decidir no notificar al interesado o al propietario de la tierra, dejando a éste en estado de indefensión y violentando además su derecho de igualdad ante la Ley. En el de rescate, se niega al productor ocupante la posibilidad de oponer la cualidad de poseedor, lo que implica una discriminación inaceptable frente a otros poseedores aceptados en nuestro ordenamiento jurídico. En ambos casos en los cuales se expone al productor a ser despojado de su unidad de producción, actúan los órganos administrativos y no los jurisdiccionales como corresponde, cuales son los jueces naturales.*
- ❖ *El derecho a ser juzgado por los jueces naturales también se infringe, conjuntamente con el de la presunción de inocencia, al permitir que órganos administrativos desconozcan actos y contratos, sin que medie la decisión de un Tribunal, ante un presunto fraude a las normas del Decreto Ley (Art. 25 LTDA).*
- ❖ *Se violenta también el derecho a la defensa del propietario de tierras y se le discrimina, cuando se le obliga a un procedimiento si quisiera sacar a un tercero de su tierra, aún cuando éste pudiere ser calificado como reciente invasor, a quién en cambio no se le obliga a un procedimiento previo para penetrar y ocupar tierras ajenas (Artículo 17 numeral 4 LTDA). Tal situación implica también una violación al derecho de propiedad y le impide al propietario su derecho a obtener la protección del Estado, previsto en el Artículo 55 de la Constitución, a pesar de la vulnerabilidad y riesgo que estén corriendo sus bienes y hasta su propia vida.*
- ❖ *Los términos en que la Ley plantea la afectación de las tierras de vocación agrícola, vulneran la garantía del derecho de propiedad, el de la libre empresa y la iniciativa privada, toda vez que limita a los propietarios u ocupantes de dichas tierras, a los planes agroalimentarios que establezca el Ejecutivo, planteándose con*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

ello una economía dirigida que no se corresponde con el espíritu del constituyente, el cual conjuga los principios de justicia social, eficiencia y democracia, superando la disputa sobre los roles de Mercado y Estado, evitando una visión extrema y excluyente de los contenidos sociales de todo sistema económico, pero sentando las bases de una economía de respeto a la acción individual. La Ley deja por fuera la producción de otros rubros que no siendo alimentarios, son de fundamental importancia para la población; tal es el caso de los textiles, los medicinales y los forestales, así como también aquellos que sean de interés para la exportación. Lo razonable es plantear una economía planificada, que debe alcanzarse por la vía del estímulo y el apoyo al Sector de que se trate.

- ❖ *Se vulnera también el derecho de propiedad, el de libre empresa y la iniciativa privada, al descalificar la productividad de los fundos que encontrándose en producción aún de manera eficiente, no se adecuen a los planes del Ejecutivo, por lo que se les impide solicitar el certificado de finca productiva, o en todo caso se le negará.*

Otros Comentarios:

❖ **Reserva de Valor**

La posibilidad de perder la propiedad de la tierra, aún sin compensación y aún cumpliendo con el requisito de contar con un Certificado de Finca Productiva, ocasiona que la tierra pierda su característica de actuar como Reserva de Valor, función que cumplen todos los activos reales en todos los sectores de la economía, y que juega un papel preponderante especialmente en períodos inflacionarios.

Al perder su cualidad de Reserva de Valor, o al verse ésta significativamente mermada por la incertidumbre, se desestimulan los niveles de inversión privada, con el consecuente impacto negativo sobre los niveles de capitalización de las áreas rurales del país.



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

Si se utiliza el sistema de valoración basado en la productividad agrícola (cálculo de la renta anual esperada de la tierra), el hecho de que la decisión de “que y cuando” producir va a ser determinada por un tercero (el Estado, basado en el Plan Nacional Nutricional) es factible que ello induzca a que se genere una presión a la baja en el valor de la tierra.

❖ Propensión Marginal a Invertir:

La incertidumbre en la propiedad y en los resultados económicos de la producción de un bien cuya elección fue realizada por un tercero (el Estado) con base a un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, incrementa significativamente los niveles de renta esperada necesarios para que la tasa de retorno permanezca atractiva a los inversionistas propietarios o usufructuarios de la tierra.

Dado lo anterior, las inversiones se limitarán a aquellas que se realizan en proyectos de corto plazo (menores a 1 año), y en bienes productivos que puedan ser sustraíbles por el usufructuario de la unidad de producción ante cualquier eventualidad que conduzca a la pérdida del derecho de uso y usufructo.

Inseguridad en la tenencia de la tierra tiene un efecto adverso sobre el uso de la tierra y las inversiones dirigidas a su mejoramiento. Los Propietarios o pisatarios son renuentes o incapaces de realizar inversiones a largo plazo en el mejoramiento de la tierra, riego, conservación de los suelos o aguas, control de la salinidad, y son también menos propensos a plantar cosechas de tardío rendimiento (plantaciones de frutales, palma aceitera o forestales) cuando no se cuentan con la seguridad plena de la tenencia.

Aún mas, en tierras bajo cosecha anuales, campesinos con propiedad temporal o insegura son renuentes a realizar ni siquiera inversiones a corto plazo que puedan tener un valor residual mas allá de un ciclo productivo, tales como una adecuada fertilización de los suelos.



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

❖ **Discriminación:**

Los costos de oportunidad en la evaluación de las tasas de retorno sobre la inversión son diferentes entre un propietario de la tierra, la cual adquirió y sobre la cual realizó inversiones, y un campesino que la recibe por vía de adjudicación. Esto incrementa las posibilidades de obtener un beneficio neto de la explotación agrícola por parte de estos últimos por encima de los primeros, lo que constituye una clara discriminación de oportunidades entre los actores de este proceso.

❖ **Impacto sobre el Empleo Rural:**

En el simposio internacional organizado por el Banco Mundial y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (International Food Research Institute) que se denominó “Incluyendo a los Pobres”, se concluyó que:

“El impacto sobre los pobres de cualquier cambio en la propiedad de la tierra depende tanto de lo que ello implica en cuanto al nivel empleo y salarios de los trabajadores empleados como en su impacto sobre los niveles de ingreso de los campesinos beneficiados.

Los efectos sobre los pobres de una reforma también dependen de la distribución de la absorción total de empleo y de las oportunidades que persistan de empleo. Pequeñas unidades de tierra, las cuales pueden absorber cantidades importantes de empleo, también pueden ser excluyentes si sólo absorben empleo familiar a niveles de tiempo completo; los sin tierra, si son excluidos del acceso directo a tierra contemplado en la reforma, pueden encontrarse fuera del mercado laboral.

El Artículo 105 de la Ley privilegia en materia de exención del pago del impuesto sobre tierras ociosas a aquellas agricultores que no utilicen mano de obra subordinada.



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

❖ **Acceso Al Crédito:**

La inexistencia de títulos de propiedad “confiables” reduce la disponibilidad de activos reales que los productores podrán presentar a la banca comercial para obtener acceso al crédito.

La incertidumbre sobre la propiedad va a contribuir a agravar el hecho ya existente en nuestro país, de que los bienes hipotecarios agrícolas se transan en un mercado “ilíquido”, o sea de difícil realización, lo que ha llevado a los bancos a exigir una relación de 2:1, 3:1 y hasta superiores para poder optar al financiamiento, que a su vez se traduce en una importante limitación al acceso a los recursos necesarios para mejorar la producción y la productividad.

Enero 2002.