



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

Algunas observaciones con relación al Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

- ❖ *Lo dicta el Presidente en Consejo de Ministros, fundamentado el Artículo 236 de la Constitución y de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del numeral 2 del artículo 1 de la Ley N° 4 que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se le delegan; así expresamente lo señala el encabezamiento del Decreto N° 1.546 de fecha 09 de Noviembre de 2001.*
- ❖ *Sin menoscabo de otras observaciones relativas a la actuación general del Ejecutivo en el marco de la Habilitante, es necesario observar de inicio, que el Ejecutivo al dictar el Decreto Ley en comento, 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.*
- ❖ *El Presidente no fue autorizado para crear impuestos, tampoco 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; ello implica la nulidad de los Títulos III “Del Impuesto” y V “De la Jurisdicción Especial Agraria”.*
- ❖ *Importante es también destacar, que el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, constituye una Ley Ordinaria, que pretende desarrollar y regular el derecho de propiedad, lo cuál no es posible, toda vez que de conformidad con la Constitución vigente en su Artículo 203, las leyes que se dicten para desarrollar derechos constitucionales son Orgánicas. Tampoco puede una Ley Ordinaria, que es de rango inferior, derogar una*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

Ley Orgánica que es de rango superior, como lo hizo la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario con la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios (Disposición Derogatoria Tercera del Decreto Ley).

- ❖ *El Artículo 2 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) **limita de manera inconveniente el derecho de propiedad** (Art.115 CRBV), ya que afecta el uso de todas las tierras públicas o privadas, con vocación para la producción agroalimentaria, y las sujeta estrictamente a la producción de rubros alimentarios, de acuerdo al plan de seguridad agroalimentaria establecido por el Ejecutivo; igualmente **limita el derecho a la libre empresa** (Art.112 CRBV). No se toma en cuenta la necesaria producción de rubros textiles, medicinales y forestales, entre otros, ni tampoco aquellos que convenientemente deben producirse con fines de exportación.*
- ❖ *A propósito de la afectación del uso de todas las tierras públicas y privadas, y en el ánimo de considerar la intención que pudiere llevar esta Ley de Tierras, debemos expresar, que **hubiere sido realmente democrático y más acorde y conciliable con los principios de libertad económica y con la garantía del derecho de propiedad establecidos en la Constitución**, consagrar solo la afectación de las tierras públicas de vocación agrícola y establecer un régimen especial de estímulos a las tierras agrícolas de propiedad privada para orientarlas a la producción de rubros agroalimentarias acorde a las necesidades del país y en desarrollo a los planes agroalimentarios establecidos por el Ejecutivo Nacional. ¿Por qué el afán de imposición y de represión en un Estado de Derecho que acorde al **Artículo 299 de la Constitución (CRBV)**, “**El régimen socioeconómico de la República ... se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. ...**”. Expresando igualmente que “**El Estado***



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional ...”.

- ❖ *Obviamente, los términos en que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA), pretende afectar el uso de la tierra de propiedad privada, **no se corresponde con el espíritu del constituyente de 1999**, quién además en su Exposición de Motivos señala que “El régimen socioeconómico no se define de forma rígida, no obstante se consagran principios de justicia social, eficiencia, democracia, fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y el 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”.***
- ❖ *Es evidente que la Ley que comentamos, **pretende imponer una economía dirigida**, olvidando el espíritu y los postulados del constituyente, **desconociendo la iniciativa privada reconocida en el Artículo 299 de la Constitución**, y en todo caso, castigándola aún siendo eficiente, si no se corresponde con los planes agroalimentarios que establezca el Ejecutivo, la muestra de ello la encontramos en el título referido al impuesto, cuyo Artículo 108, califica como ociosas, **las tierras rurales que no se dediquen a producir rubros conforme al mejor uso según el potencial agroalimentario de la clasificación o a los planes nacionales de ordenación agroalimentaria.***
- ❖ *La LTDA mezcla los conceptos de extensión de la tierra con la condición de inculca u ociosa que ésta presente, para definir el latifundio. Hace referencia al límite estimado en el caso de tierras de sexta o séptima clase (5000 Has), dejando al Reglamento las equivalencias en tierras de otras clases, siendo inconveniente e inadecuado y **contrario a la Carta Magna**, utilizar como parámetro el concepto de extensión, ya que el criterio acogido por el Constituyente es el de utilización de la tierra (Artículo 307 de la*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

Constitución), entendiéndose así que, el latifundio se referiría a una extensión ociosa, improductiva.

- ❖ *A propósito de lo señalado, cabe destacar que la Ley define lo que es Tierra Ociosa (Arts. 107 y 108 LTDA), en el Título referido al Impuesto, y como ya comentamos, la circunscribe a aquellas que no obtengan al menos el 80% del rendimiento idóneo, y a aquellas que no estén en producción conforme al mejor uso según el potencial agroalimentario de la clasificación correspondiente a dichas tierras de acuerdo con el Decreto Ley o, a los planes nacionales de ordenación agroalimentaria. Esto significa que cualquier fundo por productivo que sea, si no se ajustare a tales planes, podría considerarse ociosa y en consecuencia calificable de latifundio dependiendo de su extensión.*
- ❖ *Contrario a lo expresado en la Constitución en su Artículo 21, que consagra la igualdad ante la ley e impide las discriminaciones, encontramos que el Artículo 17 numeral 4 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, establece diferencias y plantea una evidente **indefensión del propietario** de tierras privadas frente a las personas que con fines de adjudicación ocupen aquellas que estuvieren ociosas o incultas (y ya sabemos a cuales tierras pueden calificarse como tales). **Discrimina al propietario** frente al ocupante, ya que solo a este último le concede derechos, como el de permanecer en la tierra que ocupe con fines de adjudicación, no pudiendo ser desalojado por el propietario sin que medie un procedimiento previo, aún cuando apenas esté iniciando la ocupación y sin importar si está cumpliendo una labor agrícola efectiva; muy diferente al régimen que establecía la Ley de Reforma Agraria, que garantizaba la permanencia siempre que tuviere ocupación superior a un año y tuviere un trabajo agrícola efectivo.*
- ❖ *Es evidente que el mencionado Artículo 17 de la Ley en su numeral 4, desconoce y violenta el derecho de propiedad (Art. 115 CRBV) y el derecho a la protección del Estado (Art.55 CRBV), al garantizar la ocupación referida*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

*y permitir de alguna manera que, sin mediar un procedimiento previo en resguardo del derecho del propietario, o una expropiación, puedan ser ocupada por terceros, tierras de propiedad privada. Esto obviamente incita las invasiones, con el solo pretexto del campesino, de “haber ocupado la tierra con fines de adjudicación y con fundamento al derecho de perseguir su progreso material y el desarrollo humano en libertad”, como expresa la norma (Art. 17 numeral 4 LTDA). Significa que **las autoridades** ante tales argumentos que puedan ser expuestos por los supuestos campesinos, **no atenderán ninguna solicitud de protección que pueda serle formulada ante la amenaza, vulnerabilidad y riesgo que estén corriendo sus bienes y hasta su propia vida (Art.55 Constitución). El derecho de propiedad queda cercenado, ya que se impedirá al dueño de la tierra usar, gozar y disfrutar de ésta, y por otra parte se le limita el ejercicio de la acción interdictal restitutoria o de despojo, cuyo objetivo es recuperar la posesión del bien que le haya sido despojado, siempre que la intente dentro del año del despojo, tal como lo prevé el Código Civil, ya que con toda seguridad no tendrán admisión en los Tribunales Agrarios sin el procedimiento previo ante el Instituto Nacional de Tierras, visto que la nueva Ley no distingue a quién se dirige la garantía de permanencia, por lo que podría interpretarse que a cualquier ocupante, aunque esté prácticamente invadiendo.***

- ❖ *Se desconoce la presunción de inocencia (Art.49 numeral 2 CRBV) y se niega el derecho de ser juzgado por los jueces naturales (Art.49 numeral 4), al permitirle a órganos administrativos desconocer actos y contratos sin que medie la previa decisión de un Tribunal, ante un supuesto fraude a las normas del Decreto Ley (Art. 25 LTDA).*
- ❖ *Se desconoce el debido proceso y se violenta el derecho a la defensa (Art. 49 CRBV), toda vez que ante un procedimiento declaratorio de tierras incultas u ociosas, el órgano administrativo puede decidir no notificar al interesado o al propietario de la tierra (Art. 40 LTDA, único aparte), dejándolo en total*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

indefensión y violentando además la igualdad ante la Ley (Artículo 21 Constitución).

- ❖ *Se atenta contra la libre empresa (Art. 112 CRBV) y contra el derecho de propiedad (Art. 115 CRBV), al descalificar la productividad de los fundos que encontrándose en producción no se adecuen a los planes y lineamientos del Ejecutivo, lo que determinará su calificativo de ociosa o inculca), en cuya razón puedan ser objeto de intervención preventiva (Arts. 50, 60, 39,89 LTDA) y en consecuencia de ocupación previa (Art. 89 LTDA), que a su vez implica una **confiscación**, lo cual está prohibido (Art. 116 de la Constitución), ya que sin mediar un procedimiento expropiatorio y el pago oportuno de justa indemnización conforme lo prevé la Carta Magna en su Artículo 115, el propietario podrá ser despojado de su tierra, y entregada a terceros, durante un lapso de 10 meses, prorrogable por igual período, sin garantía de que luego se le indemnice por el daño causado, o se le expropie y se le pague como corresponde.*
- ❖ *Constituye también una confiscación, lo previsto en el procedimiento de rescate, que desconoce a los ocupantes de tierras públicas el derecho sobre las bienhechurías fomentadas y los frutos que en ellas hubieren desarrollado, y les niega el derecho a reclamar indemnización por tales bienhechurías y frutos, conforme expresamente lo señala el Artículo 90 de la Ley. Esto implicará que podrán arrebatarse, despojarles, confiscarles los bienes que en todo caso, son de su propiedad, aún cuando se encontraren en tierras públicas. **El productor agrícola que con su esfuerzo ha fomentado una unidad de producción en tierras públicas recibirá trato de delincuente**, puesto que acorde a la Constitución solo podrán ser objeto de confiscación mediante sentencia firme los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público, responsables de delitos contra el patrimonio público y los bienes provenientes las actividades vinculadas al*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, con el agravante que ello no lo acordará un Tribunal, sino un Órgano Administrativo.

- ❖ ***El Artículo 96, además niega al ocupante de tierras baldías, la posibilidad de oponer su derecho de poseedor, aceptado históricamente por nuestro ordenamiento jurídico, ubicando al poseedor agrario, en desventaja frente a los poseedores comunes, lo cuál es inconstitucional, pues nuestra Carta Magna consagra la igualdad ante la Ley (Art.21 Constitución).***
- ❖ ***El procedimiento de rescate de tierras públicas además de discriminatorio, violenta el debido proceso y la presunción de inocencia; anticipadamente califica al ocupante como ilegal o ilícito, calificativo que en cambio no le atribuye al que sin autorización se mete en tierras privadas con fines de adjudicación y que obviamente es calificable de invasor cuando está iniciando la ocupación; luego en medio de un procedimiento en el cuál quizás ni siquiera sería notificado directamente, ya que se libra un cartel que se publicará en la Gaceta Oficial Agraria, en el cuál se notifica al ocupante si se conoce su identidad y a los terceros interesados, se informa de procedimiento abierto y se le obliga a dicho ocupante a presentar ante un Órgano Administrativo, y no ante su Juez natural, que sería el Juez Agrario, los documentos o títulos suficientes que demuestren sus derechos dentro de un lapso de 8 días, luego del cuál el Instituto Nacional de Tierras dicta una decisión que podrá ser recurrida ante el Juez Superior Agrario.***
- ❖ ***A los efectos de la aplicación del impuesto que grava la infrautilización de la tierra (Arts. 101 y sgtes. CRBV), se desconocen las realidades que pueden afectar la productividad en un momento dado, lo cual implica desconocimiento de la obligación impuesta al Estado de promover acciones para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola (Art.305 CRBV).***
- ❖ *Considerando que se trata de una Ley que persigue no solo la distribución y mejor uso de las tierras de vocación agrícola, sino también el desarrollo*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

agrícola y rural conforme lo refiere la exposición de motivos y el Artículo 1º, orienta indebidamente el impuesto, que debió constituirse en una forma de estimular la producción agrícola y la mejor utilización de la tierra.

- ❖ *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 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. ...”**.*



FEDEAGRO

Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios

Obviamente, la ley contraría el principio referido al derecho de propiedad, en consecuencia lo desarrolla de manera inconstitucional.

Noviembre de 2001.