

APROXIMACIÓN A UN NUEVO CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO EN VENEZUELA

BELTRÁN Z. KATHERINE ⁽¹⁾

MATA M. GLADYS ⁽²⁾

ÁLVAREZ JOHNING ⁽³⁾

Recibido: 13-03-11 / Aceptado: 24-06-11

RESUMEN

Este ensayo es una aportación teórica en relación a la construcción del nuevo concepto de Derecho agrario en Venezuela. El estudio histórico de su evolución permite establecer la conformación actual del Derecho agrario, conceptualizándolo no sólo como el derecho de la propiedad territorial, de las reformas agrarias, de la actividad agraria y de la función social. Porque evidentemente las constantes transformaciones jurídicas, históricas, sociales y económicas sobre la cuestión agraria a lo largo del tiempo, nos permiten definirlo como el Derecho vinculado con la seguridad agroalimentaria de una nación, para lo cual la producción de alimentos es indispensable. Por otro lado, tomamos en consideración su conexión con el Derecho ambiental al cual está estrechamente relacionada la actividad agraria. Todo ello, a los fines de formular leyes cónsonas con los cambios globales actuales.

Palabras clave: derecho agrario, propiedad territorial, reformas agrarias, seguridad agroalimentaria, desarrollo sustentable.

⁽¹⁾ Abogada y MSc. En Desarrollo Agrario e investigadora adscrita a la Universidad de Los Andes al Grupo de Investigaciones de la Región de América y al Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Los Andes. Doctorando en Ciencias Humanas. bezeka@ula.ve
⁽²⁾ Abogada, Doctora en Derecho de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse-Francia, MSc. en Derecho Agrario, Profesora Titular de la Universidad de los Andes en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Investigadora Adscrita al Centro de Investigaciones Jurídicas. matag@ula.ve

⁽³⁾ Abogada, Juez Superior Agrario del Estado Zulia, ponente en distintos congresos de Derecho agrario, profesor invitado en los diplomados de Derecho agrario y Derecho ambiental de la Universidad de Los Andes. El presente artículo es resultado del proyecto de investigación científica financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de Los Andes (CDCHT) bajo el código D-343-07-09- B "Análisis de los procedimientos agrarios previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario." ajohning@cantv.net

An Approach to a new concept of agrarian law in Venezuela

ABSTRACT

This essay is a theoretic contribution related to the creation of a new concept of Agrarian Law in Venezuela. The historical study of its evolution allows establishing the present conformation of Agrarian Law, conceiving it not only as a right of the territorial property, the land reforms, and the agrarian activity and of the social function. Evidently, the constant juridical, historical, social and economic transformations about the agrarian theme through time, allows us to definite it as the Law connected with the agro-alimentary security of a country, for which the production of food is essential. On the other hand, we take into account its connection with the Environmental Law with which the agrarian activity is tightly related. All of this, for the purposes of formulating laws that agree with the present global changes.

Keywords: agrarian law, territorial property, agrarian reforms, agro-alimentary security, sustainable development.

*“Siendo el Derecho agrario un instrumento reformador interesa saber qué es lo que se quiere reformar”
Casanova, 2000.*

ANTECEDENTES GENERALES DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO AGRARIO

Si bien es cierto, los cambios registrados en nuestra sociedad en las últimas décadas establecen los lineamientos para poder conceptuar el nuevo Derecho agrario en Venezuela. Asimismo, es necesario resaltar los antecedentes que marcan las pautas históricas, políticas y económicas dentro del desarrollo del Derecho agrario en la cuestión agraria en Venezuela, como objetivo principal de nuestra investigación.

Históricamente las luchas sociales en cuanto a la tenencia de las tierras han sido consecuencia de las desigualdades sociales en el campo. En la edad antigua tanto en Grecia como en Roma las reformas agrarias¹ se presentaron como propuestas que descansaban en el reconocimiento de la propiedad, limitando la posesión de la misma con sus diferentes leyes².

¹Reformas agrarias entendidas como cambios estructurales en los medios de producción y fenómenos políticos transitorios, ejecutadas a través de leyes agrarias.

²Ley Licinia agraria, Ley agraria de Tiberio Graco y Ley agraria de Cayo Graco, limitaban la distribución del “Ager Publicus”.

Entre ellas, la de Solón en Grecia y la de los Gracos en Roma, que fueron quienes propiciaron la recuperación de las clases campesinas para mejorar las condiciones de bienestar para la economía del Estado en sus inicios. Al respecto, es importante resaltar que el primer código agrario fue la Ley de las Doce Tablas³ cuyo contenido establecía figuras como: la prescripción y la posesión, hoy desarrolladas en nuestro Código Civil.

Como consecuencia de ello, encontramos que los cimientos de las ulteriores reformas agrarias en el mundo se originaron en Grecia y Roma, las cuales se toman como modelos, que dan pie para poner límite a la propiedad de la tierra, en virtud del cumplimiento de ciertas formalidades⁴, para la adquisición de la misma y el desarrollo de la agricultura.

Posteriormente, a partir del siglo VII el Imperio Romano comenzó a sufrir una transformación en lo que respecta a la propiedad de la tierra dando paso a la institución del feudalismo en el cual la propiedad de la tierra era de los señores feudales, pues los emperadores le otorgaban a los terratenientes grandes extensiones de tierras en carácter de concesión por un plazo fijo, en retribución a los servicios prestados al Imperio, recibiendo con dichas tierras a los campesinos que vivían en ellas. *“Con ellos el Derecho agrario se torna Derecho feudalista y se pone de espaldas a los trabajadores rurales, a quienes relega a la servidumbre”*. (Casanova, 2000, p.25).

Asimismo, con el pasar del tiempo y por los cambios en los procesos históricos se da como consecuencia para finales del siglo XII y XIV la decadencia del feudalismo que se produce debido a la lucha social intensa entre los siervos y señores feudales lo que produjo intensos levantamientos en masas y guerras, entre esas tenemos la sublevación de la *Lalquerie en Francia y la de Wat Tyler en Inglaterra*. Lo cual permitió el resurgimiento del Derecho agrario a favor de la clase campesina.

Ejerce además influencia sobre estos cambios la iglesia y las cruzadas. La primera afirmó el principio de la igualdad humana, y las cruzadas permitieron la liberación de los siervos transformando las tierras serviles en censuales. Consecuencia de ello, en la edad moderna la propiedad colectiva comienza a disgregarse a causa del movimiento individualista y liberal.

³Véase la tabla VI de la Ley de las XX Tablas, referente a la propiedad y posesión.

⁴ Como el efectivo trabajo de la tierra.

Seguidamente, con la Revolución Francesa⁵ -se trató el problema agrario en forma superficial-, percibimos como se estableció preeminencia al Derecho civil frente al Derecho agrario. Razón por la cual, posteriormente en el continente americano para el siglo XX el problema agrario resurge con las reformas agrarias, sancionándose leyes que favorecían al sector campesino a través de las mismas⁶.

EL DERECHO AGRARIO VENEZOLANO BAJO LA PERSPECTIVA DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL

Desde la colonia hasta 1960

Por otro lado, el descubrimiento de España sobre América consolida su dominio territorial español en el nuevo mundo tomando posesión de las tierras americanas por la fuerza, legalizando su dominio a través de las Bulas Papales, que fueron los instrumentos jurídicos utilizados por los reyes para legitimar su derecho en el Nuevo Mundo.

En efecto, el Papa Alejandro VI, quien era español, emitió su primera bula el 3 de mayo de 1493, "*NOVER-INT UNIVERSI*", reconociendo el derecho de España al dominio de las tierras que Colón había descubierto.

A través de dicha bula, se adjudicó a los reyes de España por autoridad del Dios Omnipotente las islas y tierras firmes halladas y que se encontrasen descubiertas, que no fuesen poseídas por otro Rey o Príncipe Cristiano hasta el día del nacimiento de nuestro Señor Jesús Cristo. Prevalciendo de esta forma, la innovación divina para la entrega de las tierras en el nuevo continente.

No obstante, los reyes no quedaron satisfechos con esta bula y exigieron una segunda que fue emitida el día cuatro del mismo mes. De acuerdo a esta última bula las tierras otorgadas a España se encontraban separadas de las que fueron concedidas a Portugal por medio de una línea imaginaria, trazada de polo a polo que pasaba a cien leguas de la isla de Cabo Verde, próximo al cabo Bajadar, situado en el extremo más occidental de África.

Por consiguiente, según Casanova (1997):

La doctrina en cuestión sirvió de base para levantar una estructura jurídica en las tierras descubiertas, pues la concesión o asignación papal recayó en la Corona, o sea, en el Estado, con lo que se montó el sistema regalista que rigió las tierras y las minas en el concepto de bienes demaniales. (p.32).

⁵Influencia del Código Napoleónico con un amplio contenido de Derecho civil.

⁶A este respecto se destacó la reforma agraria mexicana.

En tal sentido, el proceso de conquista dejó sin efecto las formas de tenencia prehispánicas creando otras nuevas que en forma individual se manifestaron por medio de los repartos de tierras, mercedes reales, compra de tierras realengas, apropiaciones sin títulos, vinculaciones y mayorazgos.

De hecho, según Arcila Farías (1968) citado por Casanova (2007) nos explica la propiedad territorial:

... que nos vino de España está muy lejos de aquella que los ingleses llevaron a los dominios del norte. Esa propiedad tenía en España tal número de importantes limitaciones que, considerada desde nuestro tiempo, casi deja de ser propiedad, pues el propietario estaba desprovisto de facultades que parecen esenciales hoy para el ejercicio pleno del derecho. (p. 19)

Seguidamente, se estructuraron en América hispánica a raíz del descubrimiento las Instituciones Jurídico- Agrarias que van a caracterizar las diferentes formas de propiedad en Hispanoamérica que comprendieron desde la propiedad comunal plena hasta la privada con poderes absolutos. Todo ello a través de las distintas figuras jurídicas⁷ que existieron como formas de adquirir la propiedad territorial.

Por lo anteriormente expuesto, vemos como el Derecho agrario estaba completamente vinculado a la propiedad de la tierra con una influencia del Derecho Romano en el proceso de la conquista⁸ en Venezuela. Lo cual permitió incluir figuras jurídicas propias de ese derecho como la posesión y la prescripción aun presentes en nuestra legislación.

Del mismo modo, es importante resaltar que en el latifundio característico de la conformación en la propiedad territorial del Derecho agrario venezolano⁹ se hizo presente en los primeros tiempos del movimiento independentista, esto es, a comienzos del siglo XIX. Para esta etapa de la historia venezolana, las instituciones jurídicas de la colonia tienden a desaparecer a raíz de la Independencia; ya que todas las tierras que el Estado adquirió fueron repartidas entre los luchadores de la causa de la independentista por medio de los haberes militares.

Por esta razón, la mayor parte de las haciendas y hatos que se expropiaron fueron repartidos a los jefes y caudillos militares entre los años 1821 y 1830, a través de los haberes militares, los cuales también funcionan como antecedentes históricos en la conformación de la propiedad territorial venezolana. Al respecto, señala Delahaye (2003):

⁷Mercedes reales, repartimientos, composición y confirmación, resguardos indígenas entre otras.

⁸La influencia del Derecho romano en el Derecho de Castilla que supletoriamente se aplicó en la conquista.

⁹En virtud de ser el latifundio contrario a los principios del Derecho agrario y a la función social de la propiedad agraria. Entendido para ese período como grandes extensiones de tierras ociosas en manos de pocas personas.

Enfocamos la adjudicación de tierras baldías como haberes militares a los combatientes de la Guerra de Independencia como un proceso de titulación, en tanto constituía una transferencia, a manos privadas, de derechos de propiedad sobre terrenos públicos. Parece haber sido uno de los temas favoritos de los historiadores agraristas, en el sentido en el cual varios de ellos ven esta repartición como una primera tentativa de reforma agraria... (p. 99).

En ese orden, posteriormente, para el período republicano se sancionaron distintas leyes de tierras baldías vinculadas al Derecho agrario¹⁰, las cuales preveían ciertas obligaciones para poder ser beneficiario de tales adjudicaciones por parte del Estado.

Al respecto, destacaban: la efectiva producción de la parcela, la prohibición de enajenar y gravar hasta tanto no se tuviese en producción por más de 10 años el lote de terreno, esto demostraba el interés por parte del Estado de que los terrenos adjudicados a través de dichas leyes efectivamente estuvieran trabajados.

Por su parte, para el siglo XX, todavía seguía vigente la conceptualización del Derecho agrario concebido como el Derecho de la propiedad territorial. Al respecto, los distintos intentos de leyes agrarias en los períodos presidenciales de Medina Angarita (1945) y Rómulo Gallegos (1948) que no se ejecutaron, preveían la figura de las dotaciones de tierras y de las expropiaciones de tierras. Todo ello, vinculado a la influencia de los procesos reformistas de la reforma agraria mexicana¹¹.

Por otro lado, en la conceptualización del mismo ejercen amplia influencia las escuelas italianas¹² con el carácter científico que le dan al Derecho agrario referente a su autonomía y especialidad frente al Derecho civil. Indiscutiblemente, le asignan instituciones propias¹³ que permitirán a posterior darle un nuevo enfoque al contenido del Derecho agrario.

¹⁰ Siendo la de mayor preponderancia la ley del 10 de abril de 1848 denominada Ley de Tierras Baldías, su Deslinde, Mensura, Justiprecio y Enajenación

¹¹ Proceso de amplia transformación política, económica y social en el proceso de repartición de tierras que se llevó en México consolidada con la Constitución de 1917. Con amplia repercusión social en el continente americano.

¹² El precursor de la autonomía del Derecho agrario fue el Prof. Giangastone Bolla, de la Escuela clásica italiana de Derecho agrario en 1920. Destaca también, el Prof. Carroza de la escuela moderna italiana en 1960 con la teoría de la agrariedad.

¹³ Entre la que destacan: propiedad, posesión, ocupación, expropiación agraria.

EL DERECHO AGRARIO VENEZOLANO BAJO LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA AGRARIA Y DE LAS DOTACIONES DE TIERRAS

Desde 1960 hasta 1999

Ahora bien, desde la promulgación de la antigua Ley de Reforma Agraria en el año 1960, en Venezuela se percibió un cambio notable con el proceso de Reforma Agraria que se trató de implementar: *“su preparación forzó una toma de conciencia de nuestra realidad geográfica, económica y social, determinante a la hora de formular las normas”* (Casanova;2000,p.213). Esto permitió dar un giro profundo en la fundamentación del Derecho agrario. Indiscutiblemente, el sector campesino se sentía amparado con una ley agraria propia tendente a favorecer lo concerniente al desarrollo del campo incluida sus necesidades.

Caracterizó este proceso agrario de los años 60 la erradicación del latifundio como sistema contrario a la función social de la propiedad agraria. De igual manera, el propósito fundamental de la reforma agraria se basó en la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de la población rural a su desarrollo.

El alcance de la participación del Estado se fundamentó en el otorgamiento de propiedad agraria previsto en la **Ley de Reforma Agraria** por medio de las dotaciones de tierras en forma colectiva e individual a través de títulos provisionales y definitivos (onerosos o gratuitos) otorgados por el ente rector de tales políticas el *Instituto Agrario Nacional*. Al respecto Delahaye (2003) señala:

...la reforma agraria implementada por la Ley de 1960 impulsó una titulación relativamente masiva a favor de los pequeños productores históricos, los campesinos. Estos no fueron, sin embargo, beneficiados en su totalidad por el proceso (p.135).

Este hecho precitado, se evidencia en las estadísticas posteriores evaluadas por las distintas instituciones agrarias públicas¹⁴ ya fenecidas.

Del mismo modo, la *Constitución Nacional* del año 1961 en lo referente a los derechos económicos, desarrolló principios referentes a la *propiedad agraria* y al rol del Estado en el proceso de dotación de tierras para la transformación del sector campesino tal como lo señalaba el artículo 105: *“El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación y establecerá normas*

¹⁴ Cf. Ministerio de Agricultura y Cría e Instituto Agrario Nacional.

encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores...". En tal sentido, la misma preveía el acceso a la propiedad agraria de los campesinos por medio de las dotaciones de tierras.

Como podemos observar, el contenido del Derecho agrario luego de 1960 estuvo fundamentado en fenómenos políticos, giró en base a la reforma agraria y al alcance de las dotaciones de tierras, tal como señalamos anteriormente, con amplia influencia de la reforma agraria mexicana. Se decía que dicho Derecho era el de la reforma agraria y el de la propiedad de la tierra.

Por otro lado, al sancionarse la Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios en el año 1976 con su respectiva reforma de 1982, se incorporaron nuevos elementos que caracterizaron al Derecho agrario, destacó lo referente a los Juzgados Agrarios de Primera Instancia Agraria con competencia específica para conocer lo referente a las pretensiones derivadas de la actividad agraria.

Asimismo, señalaba el artículo 12 de la precitada ley en su ordinal "u" que las acciones suscitadas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables determinados por las leyes inherentes a la materia también serán tramitadas por los tribunales agrarios, lo cual significó un avance para la conformación a posterior del Derecho agroambiental al cual Venezuela no estaba exenta en ese período.

EL DERECHO AGRARIO VENEZOLANO BAJO LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Agroambiental

Desde 1999 hasta la presente fecha

Luego de todo el proceso agro-reformista emanado de la reforma agraria venezolana de 1960, es importante destacar, que la actividad agraria no estaba exenta del cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables tal como lo preveía la extinta ley de Reforma Agraria en lo atinente a la función social de la propiedad en su artículo 19 ordinal c.

En igual orden de ideas, el reglamento de la precitada ley también preveía en su sección segunda lo referente a la conservación de los recursos naturales renovables.

Aunado a lo anterior, Venezuela tampoco estuvo exenta a los cambios acaecidos a nivel mundial referidos a la contaminación ambiental desde 1970, no se podía dejar a un lado lo referente a la materia ambiental la cual estaba estrechamente vinculada al Derecho agrario para ese entonces.

Los antecedentes los encontramos en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, el tratado de Kyoto (a nivel global) y la Cumbre de Río en 1992, lo relativo al medio ambiente ha desarrollado una enorme importancia para enfrentar los problemas del deterioro ambiental en Venezuela.

Como consecuencia de ello, encontramos los profundos cambios que se han suscitado en beneficio del ambiente, luego de la aprobación de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela del año 1999, de la nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 con su reforma en el 2005 y de la Ley Orgánica del Ambiente de 2007.

En tal sentido, el artículo 305 de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela¹⁵, no es otra cosa que la visión alterna de la propuesta de la Cumbre de Johannesburgo y la Cumbre de Río respectivamente: la promoción de la agricultura sustentable; correlativamente a la erradicación del hambre y de la pobreza extrema y a lograr la sostenibilidad del ambiente a través de la propia agricultura.

Por otro lado, en lo referente al Derecho ambiental la Constitución también prevé el Derecho al ambiente en su artículo 127: *“como un deber y derecho de cada generación de proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás de áreas de especial importancia ecológicas”*.

¹⁵ El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantizará la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumido. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícolas, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las asociaciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.

En ese orden, la función protectora del Derecho ambiental tal como señala Sánchez (1996):

...partiendo de la base de las cuestiones ambientales, sólo se pueden abordar desde una perspectiva multidisciplinar. De ahí que en las mayorías de las normas ambientales, el legislador conjugue aspectos técnicos y jurídicos creando así un formato de leyes un tanto novedoso para cuya correcta interpretación resulta imprescindible la labor conjunta de profesionales con formación jurídica y científica (p.8).

En nuestra legislación se establece una relación entre los principios económicos y el desarrollo sustentable en la cual la producción agraria está sometida a la protección del medio ambiente como premisa fundamental.

Pues, encontramos así que toda actividad agraria debe realizarse tomando en consideración la conservación de los recursos naturales renovables, obligando al productor agropecuario a racionalizar el uso de esos recursos, de tal manera que el propietario está obligado a producir conservando. Esto significa un ejemplo de limitación en el uso, goce y disposición del derecho de propiedad para el cumplimiento de la función social.

En ese mismo orden, se deben establecer políticas de ordenación de territorio, estudios de impacto ambiental, régimen de los desechos tóxicos y cláusulas contractuales ambientales obligatorias, las cuales están estrechamente vinculadas con el manejo de la actividad agraria.

Por otro lado, los acuerdos internacionales en la materia son vinculantes. Lo planteado en la Cumbre de Río en relación al desarrollo sostenible es inherente a la agricultura. Entendida ésta como actividad generadora de bienes alimenticios y administradora del recurso tierra la cual debe contribuir a eliminar la pobreza, el hambre y el desempleo, pero siempre tomando en consideración la preservación de los recursos naturales a los fines de aumentar la producción de alimentos para mejorar la seguridad agroalimentaria. A este respecto, señala Zedlón (2002):

La Cumbre propone soluciones al desarrollo sostenible. Es urgente reajustar la política agrícola, ambiental y macroeconómica. Debe pasarse de una agricultura tradicional a una agricultura sostenible. El principal objetivo es aumentar la producción de alimentos y mejorar la seguridad alimentaria (p.278).

Asimismo, plantea Gutiérrez (2007):

Conforme a lo anterior y en obediencia de la Cumbre de Río, Venezuela comenzó a dar pasos agigantados en la sustitución progresiva de esta nociva forma de producción, apuntando hacia el modelo agroecológico como base fundamental del desarrollo sustentable y ambiental para las generaciones presentes y futuras. (p.34).

En ese sentido, las políticas agrícolas recientes de nuestro país en materia de tierras están orientadas a fortalecer el desarrollo sustentable¹⁶ como condición fundamental. Por consiguiente la legislación agraria está enmarcada bajo esos modelos agroambientales.

En efecto, como señalan Sandía, Cabeza, Arandia y Bianchi en relación a la agricultura sustentable (s/f):

La agricultura sustentable, que implica el desarrollo sustentable de las actividades agrícolas, plantea, a su vez, la posibilidad de desarrollar agroecosistemas, lo cual consiste en sistemas agrícolas donde exista una dependencia mínima de los altos insumos agroquímicos y energéticos, especialmente en aquellos aspectos donde las propias características ecológicas y la interacción cultivo _ambiente permitan la posibilidad de obtener por medios naturales el mantenimiento o la mejora de la fertilidad del suelo y la productividad del cultivo, así como el control de ataques a éstos por parte de insectos, enfermedades, malezas y otros organismos. (p.101).

EL DERECHO AGRARIO BAJO LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD AGROALIMENTARIA

Agroalimentario

Ahora bien, para noviembre de 2001 se sanciona la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, modificada en mayo de 2005. Con la promulgación de dicha ley se transforma el concepto de Derecho agrario. Se deja a un lado el concepto del Derecho agrario basado en la reforma agraria y la propiedad agraria de las dotaciones de tierras, por el derecho de la producción de rubros alimenticios que contribuyan con la seguridad agroalimentaria del país. Se establece como premisa fundamental la transformación de las tierras con vocación de uso agrario en tierras económicamente productivas¹⁷.

Asimismo, se prevé la función social agroalimentaria de la propiedad agraria y se afectan para tal fin todas las tierras con vocación de uso agrario, tal como prevé el artículo 2 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

“la afectación del uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria... ordinal 5. Tierras privadas: Quedan sujetas al efectivo cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo con los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional.”

¹⁶ Se refiere entre otras, a las actividades relacionadas con el mantenimiento, mejora y restauración del ambiente para garantizar su permanencia y el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales controlando las relaciones de la sociedad con la naturaleza. La ley Orgánica del Ambiente en su artículo 3 lo define como: “el proceso de cambio continuo y equitativo para lograr el máximo bienestar social, mediante el cual se procura el desarrollo integral, con fundamento en medidas apropiadas par la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las generaciones futuras.”

¹⁷ Que contribuyan a la producción de alimentos.

En consecuencia, la propiedad de las tierras con vocación de uso agrario está condicionada al principio de la función social¹⁸, criterio este reiterado en las distintas leyes inherentes a la materia.

Al respecto, señala Beltrán (2007):

...aunque la Ley de Tierras y Desarrollo agrario no define claramente la función social de la propiedad de la tierra sino; por el contrario establece el concepto jurídico de productividad agraria que funge como patrón de medición de la adecuación que existe entre la tierra objeto de la propiedad y su función social, con tres niveles básicos de productividad como son: finca ociosa o inculta, finca mejorable y finca productiva. (p36).

Por ende, es el Instituto Nacional de Tierras de conformidad con lo previsto en la propia Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, a través de su Oficinas regionales de tierras, es el ente encargado de transformar las tierras de vocación de uso agrario en económicamente productivas a través de sus procedimientos administrativos de afectación de tierras: (ociosas, mejorables y productivas). Patrón determinante de la productividad agraria que conlleva a la función social agroalimentaria.

Es preciso destacar, que la propiedad agraria en Venezuela, experimenta una modificación, como singularidad histórica, con la Constitución de 1999, que queda profundamente atemperada por derechos humanos fundamentales como son: el derecho humano a la alimentación (artículo 305 Constitucional) y el derecho humano a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado (artículo 127 Constitucional), quedando supeditada a dichos derechos, tal visión jurídica es meridionalmente recogida por el exposición de motivos del Decreto Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, al señalar:

La preeminencia del principio de libre competencia establecido en el artículo 299 de la Constitución Bolivariana, por encima del derecho fundamental a la alimentación a la vida digna de nuestras productoras y productores, ha sido el resultado de una interpretación parcial de la Constitución, descontextualizada del espíritu y letra constitucional.

Nuestra Carta Magna sujeta el hecho económico a una "justa distribución de la riqueza" mediante "la planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta", donde el Estado se reserva el uso de la política comercial (art.301 ejusdem). Así, el Estado Venezolano no puede dejar a la arbitrariedad del libre mercado el desarrollo de la producción de los bienes materiales y espirituales, asumiendo la responsabilidad rectora social, la distribución socialmente justa de bienes, especialmente de alimentos, conforme lo establecido en los artículos 305 al 308 constitucionales...

¹⁸ El ajuste de la actividad agraria al cumplimiento de ciertas formalidades, para lograr su efectiva productividad.

Esta preeminencia de los derechos humanos como valor superior del ordenamiento jurídico, es consagrada en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹⁹, al establecer que es “un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”.

Efectivamente, la Sala Constitucional del Máximo Tribunal de la República (Tribunal Supremo de Justicia) sobre este tópico, señaló en Sentencia de fecha 24 de Enero 2002, Magistrado-Ponente: Jesús Eduardo Cabrera Romero Exp. 01-1274 Caso ASODEVIPRILARA, que el derecho de propiedad en los Estados Sociales de Derecho, como es caso Venezolano, no es que estaban abolidos, “Sino supeditados a fines superiores del Estado” como el de, por ejemplo seguridad agroalimentaria, y lo realizó en los siguientes términos.

“...También es necesario apuntar que derechos como el de propiedad o el de la libre empresa no quedan abolidos en un Estado Social, sino que quedan condicionados en muchas áreas, al interés social, y en ese sentido deben interpretarse las leyes, toda vez que “...el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Pero no ciertamente de ‘cualquier Estado’, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas, sea capaz también de aceptar sus límites” (Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social. Nuria Cunill Grau. Nueva Sociedad, pág. 17).
...omisis...

Es de la esencia del Estado Social de Derecho dictar medidas legales para planificar, racionalizar y regular la economía (artículo 112 constitucional), restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general (artículo 115 eiusdem), o limitar legalmente la libertad económica por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otros de interés social (artículo 112 constitucional).
..omisis...

“...la Constitución... ..determinan cuáles materias son de interés social (artículos 120 y 307 constitucionales, por ejemplo), o definen o utilizan expresiones que permiten reconocer que en específicas áreas de las relaciones humanas...”

En ese orden, se está desarrollando lo referente a la seguridad agroalimentaria definida en el artículo 305 de la CRBV, como: *“la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor”*. Para garantizar esta seguridad agroalimentaria se señala como obligación específica del Estado el desarrollo y el tratamiento prioritario de la producción agropecuaria, e igualmente se declara de interés nacional la producción de alimentos por ser fundamentales para el desarrollo social y económico del país.

¹⁹ Artículo 2. **Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación,** la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, **la preeminencia de los derechos humanos,** la ética y el pluralismo político. [Subrayado de los autores]

Por otro lado, la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria define la seguridad agroalimentaria en su artículo 5 como:

La seguridad agroalimentaria es la capacidad efectiva que tiene el Estado, en corresponsabilidad con el sector agroalimentario nacional, para garantizar a toda la población, la disponibilidad, acceso, intercambio y distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre los pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación.

De igual manera, el precitado texto legal establece en su artículo 4:

La soberanía agroalimentaria es el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población.

Dentro de las acciones tendentes a garantizar dicha soberanía encontramos así a la producción de la agricultura como fuente fundamental de alimentos. La misma debe estar vinculada al efectivo cumplimiento de la función social agroalimentaria que conlleva a un desarrollo rural sustentable.

Por su parte, los distintos foros mundiales sobre soberanía alimentaria, demuestran la necesidad de los Estados de adecuar políticas de producción sustentables. En consecuencia, el Derecho agrario juega un papel preponderante en dicha política. Aunado a ello, la erradicación del hambre y la pobreza deben ser atacadas con la soberanía alimentaria a través de la afectación de las tierras de uso agrario para el desarrollo agroalimentario, tal como lo prevé la propia Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

APROXIMACIÓN A UN NUEVO CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO EN VENEZUELA: HACIA UNA NUEVA REALIDAD

Sin dejar a un lado la clásica definición del concepto agrario lo cual lo identifica como un derecho propio y autónomo a otros derechos vinculado a la actividad agraria. Hemos visto como en Venezuela luego de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de 1999, no solamente se ha reconocido, al más alto nivel del ordenamiento jurídico interno, la existencia de un valor social y bien jurídico de trascendencia para la vida, la protección del ambiente, dando cabida, sin margen de dudas, a un nuevo orden público ambiental-agrario, por

la introducción clara del derecho humano a un ambiente sano, dentro de derechos fundamentales determinados por el texto constitucional, que constituye el nuevo paradigma dogmático principista de nuestra sociedad, sino que ha sido reforzado en las distintas leyes inherentes a la materia, entre las que destacan: la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005), la Ley Orgánica del Ambiente (2007), la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria (2008), los distintos reglamentos que se refieren a la actividad agraria y su manejo adecuado, se ha desarrollado una nueva conceptualización del Derecho agrario, que obedece a las políticas ambientales, agrarias y alimentarias desarrolladas en las precitadas leyes. Estas políticas deben ejecutarse en beneficio del desarrollo rural sustentable en lo que refiere a las tierras con vocación de uso agrario.

Esta preocupación del Constituyente de 1999, no es sino la expresión de la desregulación internacional que tiene el mercado mundial, como producto de la globalización, y que amenazan con monocultivos, a la biodiversidad de nuestros pueblos Latinoamericanos, y su manifestación máxima de peligro que son los cultivos transgénicos.

Por otra parte, esa nueva concepción constitucional profundamente inserta en lo social de la propiedad agraria, y su afectación al cumplimiento de la seguridad alimentaria, es respuesta a un mercado global de alimentos carente de criterios éticos, que no toma en cuenta las realidades históricas y culturales de los pueblos, como ocurrió en el caso mundialmente conocido del maíz mexicano, que producto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) afectó en el 2007 y 2008 muy seriamente, la cesta básica de la alimentación de los mexicanos, por la merma que produjo en la capacidad de los cultivadores mexicanos para la producción, conservación y desarrollo del cultivo de maíz, debido a las importaciones mas baratas de maíz (subsidiado) Norteamericano, de un país que hasta finales de siglo XX, poseía soberanía alimentaria en ese rubro. Estas distorsiones producidas por la globalización del mercado de alimentos, son tratadas por el ordenamiento jurídico venezolano, sometiendo a la premisa de seguridad alimentaria a la propiedad agraria.

Al respecto, un instrumento fundamental para la consecución de las políticas ambientales se ejerce a través de los distintos tribunales agrarios en relación a las tierras con vocación de uso agrario, por medio de medidas cautelares anticipadas innominadas tendentes a favorecer la preservación del medio ambiente conjuntamente con la producción alimentaria.

Es la propia Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en su artículo 254 referente al procedimiento cautelar, quien faculta a los jueces agrarios a través de estas medidas cautelares para velar por la seguridad agroalimentaria y la preservación de los recursos naturales. Las cuales son de efectos particulares.

En este sentido, señala Zambrano (2007):

Estas medidas tienen por objeto la protección de los derechos del productor rural, de los bienes agropecuarios de la utilidad pública de las materias agrarias; así como también, la protección de la actividad agraria, cuando se amenaza la continuidad del proceso agroalimentario o cuando se ponga en peligro los recursos naturales renovables. (p.264).

Por otro lado, también se prevén medidas cautelares de efectos generales tal como lo señala el artículo 207 de la LTDSA, a través de las cuales el Juez agrario, de oficio, puede garantizar la seguridad agroalimentaria de la Nación y la preservación del medio ambiente. Tales medidas tienen carácter vinculante para las autoridades públicas.

En la misma dirección, el artículo 163 de este texto legal, también provee competencia a los Juzgados Superiores Agrarios para que velen y dicten medidas preventivas de oficio a los fines de salvaguardar la continuidad agroalimentaria, preservación del medio ambiente, mantenimiento de la biodiversidad entre otras.

Asimismo, el artículo 208 ejusdem establece que: *los Juzgados de primera instancia agraria conocerán de las demandas entre particulares que se promuevan con ocasión de la actividad agraria, sobre los siguientes asuntos:...(13) Acciones y controversias surgidas del aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables que determine la ley...* Esto presupone la concatenación del Derecho agrario con el Derecho ambiental.

Del mismo modo, el Instituto Nacional de Tierras a través de los distintos procedimientos administrativos agrarios prevé medidas cautelares tendentes a la protección del medio ambiente, estableciendo obligaciones al que haya causado un daño ambiental en las tierras con vocación de uso agrario, tal como señala el artículo 87 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en referencia al procedimiento de rescate de tierras: *Queda por cuenta del ocupante ilegal o ilícito el pago de los gastos que se generen con el objeto de revertir los daños que se hayan ocasionado con los recursos naturales.*

De igual manera, el Instituto Nacional de Tierras debe trabajar conjuntamente con el Ministerio del Ambiente en todo lo referente a los daños ambientales que se puedan ocasionar en relación a la actividad agraria. En efecto el numeral 20 del artículo 119 del texto legal antes señalado le establece como atribución: *“Conservar y proteger los recursos naturales existentes en tierras con vocación de uso agrario, en coordinación con los órganos competentes, con el objeto de garantizar el desarrollo rural sustentable.”*

En consecuencia, toda esta normativa sancionada conceptúa el derecho agrario en las siguientes perspectivas: agroambiental y orientados hacía una dimensión agroalimentaria como bien señala Corredor (2004):

Es decir, como uno de los destinos hacía donde debe ir su estudio científico. En efecto al recibirse en el derecho agrario la influencia del derecho internacional de los derechos humanos, y en concreto, del desarrollo del derecho a la alimentación, como parte del derecho de solidaridad entre los pueblos y los grupos sociales, el derecho agrario abre los confines, dentro de su objeto, a la alimentación, para que forme parte de la materia propia de su estudio (p.17)

CONCLUSIONES

La evolución del concepto de Derecho agrario elaborado desde *la propiedad territorial* en el período colonial, de independencia y republicano con las figuras jurídicas ya señaladas²⁰, ha estado relacionado con las distintas leyes inherentes a la materias sancionadas a lo largo de la historia venezolana, entre las que destacan las leyes de tierras baldías y ejidos.

Por otra parte, luego de los cambios políticos, sociales y económicos suscitados a comienzos del siglo xx en el continente americano, la concepción del Derecho agrario funge como el de *las reformas agrarias con amplio contenido sobre las dotaciones de tierras y la eliminación del latifundio*. Fundamentado en la Ley de Reforma Agraria de 1960 y la Constitución de 1961.

Asimismo, en los años setenta las distintas cumbres internacionales realizadas en relación al deterioro ambiental, le dieron un cambio a la conceptualización del Derecho agrario incluyéndole el componente ambiental como premisa fundamental. Evidenciado en la extinta ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios reformada en 1982, la cual preveía medidas cautelares tendentes a la protección del medio ambiente por parte de los jueces con competencia agraria.

²⁰ Repartimientos, mercedes reales, composición y confirmación, haberes militares, leyes de tierras baldías y ejidos.

Por último, el conjunto de leyes sancionadas desde 1999 y la influencia del problema de la pobreza y el hambre a nivel mundial, lo conciben como el derecho de la seguridad agroalimentaria. La preeminencia de la producción de alimentos con el manejo adecuado de la normativa ambiental, lo enfocan como el derecho de la *función social agroalimentaria y agroambiental*, fundamentado en el Derecho a la alimentación de una Nación y al desarrollo rural integral sustentable para lo cual los derechos humanos son fundamentales.

REFERENCIAS

- Beltrán, K. [2007]. **Régimen de tierras en Venezuela**. Caracas: Editorial Panapo.
- Casanova, R. [1997]. **Derecho Agrario**. Mérida: Consejo de Publicaciones. Universidad de Los Andes.
.....Derecho Agrario Mérida:
- Congost, R. [2006]. **Tierras, Leyes, Historias**. Barcelona España: Editorial Crítica, S.L.
- Duque, R. [2004]. **La dimensión agroalimentaria del derecho agrario venezolano**. Caracas: Separata del Tribunal Supremo de Justicia.
- Delahaye, O. [2003]. **La privatización de la tierra agrícola en Venezuela desde Colón: la titulación 1483-2001**. Fondo editorial Tropikos.
- Gutiérrez, Harry [2007]. **Comentarios al Procedimiento Contencioso Administrativo Agrario**. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.
- Sandía, Luis; Cabeza, Miguel; Arandia, Johnny y Bianchi, Guillermo. **Agricultura, Salud y Ambiente**. Mérida: Fundación Polar/Centro Interamericano de desarrollo e Investigación Ambiental y Territorial (CIDIAT). [s.f].
- Zambrano, Freddy [2007]. **El Procedimiento Oral Agrario**. Caracas: Editorial Atenea, C.A.
- Zeledón, Ricardo [2002]. **Sistemática del Derecho Agrario**. México: Editorial Porrúa.

REFERENCIAS LEGALES

- **Constitución de La República Bolivariana de Venezuela** Gaceta Oficial Nº 36.860 [Extraordinaria]. Diciembre, 1.999.
- Decreto, con Rango, Valor y Fuerza de **Ley de Salud, Agrícola Integral** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 6.129 [Extraordinario]. Septiembre 2008.
- **Ley de Tierras y Desarrollo Agrario** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.323, Noviembre, 2001.
, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Nº 5.771, Mayo, 2005
- **Ley de Tierras Baldías y Ejidos** Gaceta Oficial, Septiembre, 1936.
- Decreto, con Rango, Valor y Fuerza de **Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela **No. 5.889** Extraordinario de fecha 31 de Julio de 2008.