PROPIEDAD Y AFECTACION: EL CASO DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN VENEZUELA

GUSTAVO URDANETA TROCONIS ANA MARIA RUGGERI

SUMARIO

Consideraciones generales sobre la afectación de tierras a la Reforma Agraria. 1. La técnica de la afectación de bienes. 2. La afectación como técnica de vinculación de bienes a la reforma agraria. Il. La afectación de las tierras públicas a la reforma agraria. 1. Finalidad a la que se destinan las tierras públicas dentro del sistema de la Ley de Reforma Agraria. 2. Tipos de tierras públicas afectadas a la reforma agraria. A. Categorías ex-cluidas de la afectación. B. Categorías incluidas en la afectación. 3. Grados diversos de afectación. 4. Consecuencias de la afectación: el régimen jurídico aplicable. A. Régimen aplicable a las tierras potencialmente afectadas. B. Régimen aplicable a las tierras efectivamente afectadas. III. La afectación de tierras de propiedad privada a la reforma agraria. 1. El principio de la garantía a la propiedad privada. 2. La afectación de la propiedad privada a la reforma agraria. 3. Afectación mediante el condicionamiento del ejercicio del derecho de propiedad. A. Obligación genérica. B. Otras obligaciones. 4 Afectación mediante la pérdida del derecho de propiedad para su conversión en propiedad dotacional. A. Mecanismo voluntario: la cesión gratuita. B. Mecanismo compulsivo: la expropiación. IV. La propiedad dotacional. 1. La dotación. 2. Natura leza del derecho adjudicado. 3. Peculiaridades de la propiedad dotacional. A. En relación con los titulares del derecho. B. En relación al origen del derecho. C. En relación con el objeto del derecho. D. En relación al ejercicio del derecho. E. En relación a la transmisibilidad del derecho.

Como parte de este merecido homenaje al Protesor Antonio Moles Caubet, quien fuera Director del Instituto de Derecho Público en el momento en que en el mismo iniciamos nuestra carrera en la investigación jurídica, hemos querido tratar el tema de la propiedad —de la propiedad agraria en particular—, ya que éste ha sido objeto de nuestra

constante preocupación en las diferentes actividades de investigación y docencia que hemos realizado en el Instituto. No por ello debe creerse que este trabajo es el resultado definitivo de una investigación acabada. Se trata más bien de algunas reflexiones parciales sobre un tema en constante evolución.

En efecto, el derecho de propiedad, institución fundamental dentro de nuestro sistema jurídico-político, es objeto de una profunda y progresiva transformación aún en curso, marcada por una fuerte intervención estatal, tanto en su alcance como en su régimen. El rasgo más notable de esa transformación está constituido por la disminución paulatina de su significación individual, originalmente exclusiva, y su conversión en una institución cada vez más claramente impregnada de un carácter social. En nuestra opinión, el instrumento más interesante de esa evolución es la técnica de la afectación de bienes a determinadas finalidades de interés general, decidida por el Estado, y en virtud de la cual la propiedad sobre los mismos queda destinada a producir utilidad no sólo a su titular, sino igualmente a la colectividad. Este fenómeno se produce, en mayor o menor medida, en los diferentes ámbitos del derecho de propiedad, siendo el de la propiedad agraria un ejemplo muy claro del mismo en nuestro país.

La monografía se inicia con unas consideraciones generales en torno a la afectación como técnica de vinculación de bienes a una determinada finalidad de interés público o social, en general, y, en particular, a los fines de la reforma agraria. Luego se examina la manera como la Ley de Reforma Agraria utilizó este mecanismo para vincular las tierras rurales al logro de los objetivos de reforma previstos en la misma. Se analiza primero el caso de las tierras públicas y luego, las de propiedad privada, en sus dos manifestaciones: la propiedad privada ordinaria y la propiedad dotacional. En cada uno de esos casos, la afectación presenta, naturalmente, contornos específicos.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA AFECTACION DE TIERRAS A LA REFORMA AGRARIA

La expresión afectación asume en la Ley de Reforma Agraria un significado mucho más amplio que el que tradicionalmente ha adoptado en Derecho Administrativo. Por ello, se ha afirmado que constituye una institución característica del nuevo Derecho Agrario venezolano.¹

^{1.} Venturini, Alí José: La desafectación de tierras de las Entidades Públicas vinculadas a los fines de la Reforma Agraria. Talletes Gráficos M.A.C., Caracas, 1966, p. 1.

Veamos primero el sentido y el alcance de la técnica de la afectación de bienes en el Derecho Administrativo en general, y luego, cómo ésta es utilizada por la Ley de Reforma Agraria.

1. La técnica de la afectación de bienes

En Derecho Administrativo surge la afectación como una técnica de incorporación de bienes públicos a la categoría demanial. Procediendo el término de la doctrina francesa, puede considerarse actualmente de aceptación unánime. Mediante la técnica de afectación se constituye al lado de los tradicionales bienes del dominio público natural (bienes que por su naturaleza están predispuestos a ser destinados al uso de todos) un dominio público artificial, que comprende un conjunto heterogéneo de bienes públicos, principalmente afectados a los servicios públicos.

Este acto de afectación se presenta en la actualidad como criterio determinante para distinguir al dominio público de los demás bienes administrativos. Es importante señalar, que como consecuencia de esta afectación al dominio público, no sólo los bienes destinados al uso público sino aquellos indispensables al servicio público se hallan sometidos a un régimen especial de protección derogatorio del régimen civil.²

Por ese origen, la afectación fue considerada por mucho tiempo como una técnica que el Estado podía utilizar respecto de los bienes públicos, que eran los únicos a los cuales podía fijarles un determinado tipo de uso o destino, en virtud de su titularidad sobre ellos.

Sin embargo, la técnica de la afectación se ha utilizado también en otros campos y con un sentido diferente de aquél.

Dentro del procedimiento expropiatorio, en particular en su fase administrativa, también se utiliza la técnica de la afectación. En efecto, el Decreto de Afectación es un acto mediante el cual la autoridad administrativa manifiesta su decisión de realizar una obra o actividad de las previamente declaradas por la ley como de utilidad pública, e indica, al mismo tiempo, la necesidad de utilizar determinados bienes para la ejecución de aquélla. Este acto de afectación tiene por efecto la individualización de los bienes requeridos por el Estado, cuya propiedad deberá, por lo tanto, ser adquirida mediante el mecanismo expropiatorio.³

^{2.} Villar Palasí, José Luis: Derecho Administrativo. Volumen X, "Dominio Público", edición mimeografiada, Universidad Complutense, Madrid, 1961, p. 39.

^{3.} Cf. Brewer-Carías, A. R.: Urbanismo y Propiedad Privada. Colección Estudios Jurídicos, Nº 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 433 y ss.

Es de resaltar que este tipo de afectación, si bien su objetivo inmediato es la adquisición del bien por el Estado, la misma no culmina o se extingue con dicho acto. En efecto, con posterioridad a su adquisición, el bien de que se trate debe quedar necesariamente sometido a un régimen jurídico diferente al que tenía antes de ser afectado; ese nuevo régimen jurídico será el correspondiente a la finalidad de utilidad pública o de interés social a la cual ha sido destinado dicho bien por el Decreto de Afectación, el cual puede ser específicamente, como es sabido, el régimen jurídico de los bienes afectados al uso público, o el de los bienes afectados a una servicio público o, incluso, el de los bienes afectados a una finalidad de interés social (como sería el caso de la afectación de los bienes a la Reforma Agraria).

Todavía en este caso el empleo de la afectación es algo limitado. Ya no se trata de bienes públicos, sino de bienes de propiedad privada; pero la afectación produce como consecuencia necesaria el que aquéllos sean adquiridos por el Estado, quien será el que les dé el uso o destino al cual previamente los ha afectado.

Pero más recientemente, el alcance de la afectación se ha ampliado aún más, extendiéndose también a bienes de propiedad privada que el Estado vincula a la obtención de un determinado objetivo público o social, sin por ello tener que adquirirlos. En tal sentido, se ha afirmado que, actualmente, el Estado puede conseguir sus fines no sólo a través de sus propios bienes, sino igualmente a través de los bienes de propiedad privada, ya que ésta debe cumplir una doble función: individual y social.⁵ El sometimiento de la propiedad privada a la necesidad de cumplir con su función social ⁶ es lo que permite al Estado afectar bienes privados a un determinado fin público o social, con lo que se limita al propietario en el ejercicio de su derecho. En la medida que el destino público o social asignado no sea incompatible con la utilidad individual

^{4.} Cuando el Estado utiliza el mecanismo de la expropiación, luego de adquirido el bien de que se trate, éste debe ser destinado al fin de utilidad pública expresado en el Decreto, ya que sólo así se llenarían los presupuestos constitucionales que legitiman este tipo de mecanismo de adquisición forzosa. En nuestro ordenamiento jurídico sólo existe como señala Brewer-Carías (op. cit., 415), una Circular (N° 21 del 27-10-77, del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia), en cuyo numeral establece que los inmuebles adquiridos por vía de expropiación, ya sea mediante sentencia judicial o arregio amigable, sólo podrán ser destinados al cumplimiento de los fines específicos señalados en el Decreto correspondiente. Con ello se insiste en respetar los fines que motivaron la expropiación. Ver, en igual sentido, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 12-8-70, en Gaceta Oficial N° 29.312, de 7-9-70.

^{5.} Ver Guido Zanobini: Corso Di Diritto Amministrativo, Volumen IV, 4º edición, Ed. Giufré, Milán, 1955, pp. 185 y ss.

^{6.} Consagrado entre nosotros en el artículo 99 de la Constitución.

propiedad y afectacion 843

que el bien puede brindar a su titular, el Estado no estará obligado a adquirirlo ni a indemnizar a éste.

De las diversas modalidades que se han examinado, puede concluirse que la afectación es una técnica que consiste en vincular ciertos bienes o determinadas categorías de bienes a una finalidad calificada por las normas jurídicas como de utilidad pública o interés social. Este vínculo de afectación o de destinación tiene como efecto fundamental el colocar esos bienes o categorías de bienes dentro de un régimen jurídico especial.⁷

2. La afectación como técnica de vinculación de bienes a la reforma agraria

La Ley de Reforma Agraria utiliza el término afectación refiriéndose a bienes de naturaleza jurídica distinta. Así, en relación a la propiedad pública, dispone que las tierras de las entidades públicas quedan afectadas a la reforma agraria ⁸ y determina que las aguas del dominio público se encuentran afectadas a la realización de la misma. ⁹ En relación a los bienes de propiedad privada, también se utiliza el término afectación. En efecto, en el capítulo relativo a las tierras de propiedad privada, se establece que la falta de cumplimiento de la función social de la propiedad constituye motivo suficiente para la afectación de éstas a la reforma agraria; ¹⁰ y, con respecto a las aguas de propiedad privada también se afectan aquellas que excedan del caudal requerido para el aprovechamiento racional del fundo de que sean parte integrante. ¹¹

Como se observa, el término afectación, en los supuestos previstos por la Ley Agraria, es aplicable a todo tipo de bien, independientemente de quien sea su titular, independientemente, cuando se trate de bienes públicos, del carácter dominial o patrimonial del bien. Se afectan, pues, tanto bienes de propiedad privada, como bienes de propiedad pública; tanto bienes del dominio público (aguas), como bienes del dominio privado (tierras de las entidades públicas).

^{7.} Sobre los diversos significados del término afectación, ver Sansó, Benito: Aspectos Jurídicos de la Nacionalización del Hierro en Venezuela. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1977, pp. 9 y 10. Igualmente García Trevijano Fos, José: "Titularidad y Afectación Demanial en el Ordenamiento Jurídico Español", en: Revista de Administración Pública. Nos. 40-41, 1963, Madrid.

^{8.} Artículo 10, L.R.A.

^{9.} Artículo 42, ejusdem.

^{10.} Artículo 22, ejusdem.

^{11.} Artículo 42, ejusdem.

Ahora bien, ¿a qué se afectan estos bienes? Lógicamente estos bienes se afectan a la realización de los diversos objetivos que la propia ley señala y que se engloban bajo la denominación genérica de reforma agraria y que indicaremos seguidamente.

Podría afirmarse que la reforma agraria iniciada en Venezuela en 1960 —al menos, a nivel de los principios generales que expresamente la presiden— pretende ser una reforma agraria ambiciosa, destinada a producir transformaciones sustanciales en el agro venezolano.

Esos principios generales están consagrados en el propio texto de la Ley de Reforma Agraria, la cual, en su artículo 1º, intenta definir su orientación política:

La presente ley tiene por objeto 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 sistema latifundista 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, a fin de que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.¹²

De una manera más lacónica pero igualmente contundente, el constituyente de 1961 consagró los principios básicos que deben inspirar la reforma agraria en Venezuela:

El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir.¹³

Es de notar que, aun cuando la Constitución es posterior en el tiempo a la Ley de Reforma Agraria, los principios consagrados por ésta se insertan adecuadamente dentro de la orientación constitucional.

^{12.} El subrayado es nuestro.

^{13.} Ese es el texto del artículo 105 de la Constitución, el cual se refiere específicamente al tema. Pero no deben olvidarse otros principios constitucionales que, directa o indirectamente, deberían informar el régimen legal de la reforma agraria; por ejemplo, el artículo 77 ("El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina..."), así como las disposiciones que consagran, en general, el derecho a acceder a la vivienda, el derecho al trabajo y a las justas condiciones del mismo, etc.

Con la lectura de las disposiciones transcritas, puede afirmarse que la reforma agraria venezolana se propone lograr cambios estructurales, por lo que sus objetivos concretos son múltiples, en los diferentes aspectos que caracterizan la estructura social y económica del campo en Venezuela.

Uno de los objetivos —expresamente señalado como uno de los fundamentales— es el de lograr un nuevo y más justo sistema de propiedad y tenencia de la tierra rural, lo cual se trata de obtener por intermedio de un proceso de redistribución adecuada y equitativa de las tierras.

Además de ese, la reforma agraria venezolana se propone otros objetivos (muchos de los cuales, obviamente, están interrelacionados), dentro de los cuales se destacan:

- —el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo (suministro de viviendas adecuadas, dotación de equipamientos e infraestructuras, elevación del nivel cultural, etc.);
- —el mejoramiento y dinamización de la organización social del campesinado (centros agrarios, fórmulas cooperativas...);
- —el incremento de la producción y de la productividad agropecuarias, en beneficio tanto de los propios productores como del proceso económico global.

Pero el que más nos interesa en este trabajo es el objetivo de lograr un más justo sistema de tenencia de las tierras rurales a través de un proceso de redistribución adecuada y equitativa de las mismas, por la estrecha relación que guarda con el derecho de propiedad. En efecto, con el propósito de poder alcanzar ese objetivo, la Ley de Reforma Agraria ha tenido que incidir de una manera notable en el derecho de propiedad, tanto respecto de las tierras públicas como de las privadas.

En lo referente a las tierras públicas, la institución misma de la propiedad pública no parece haber sido alterada —ni en su significación ni en su régimen— de una manera sustancial. El principal efecto producido respecto de ellas ha sido el que la ley las ha destinado a constituir-se en una especie de patrimonio de tierras rurales, a partir del cual irlas adjudicando a sujetos particulares para que, operada la deseada redistribución, sean ellos quienes las exploten en las condiciones consideradas adecuadas por la legislación de la reforma agraria.

Ello es así porque esta reforma se basa fundamentalmente en la institución del derecho de propiedad privada. En efecto, ésta no pretende ser abolida sino, al contrario, conservada y hasta garantizada, y éste es el primer postulado básico de nuestra reforma agraria. Pero, al mismo tiempo, existe el propósito de que esa propiedad funcione más adecuadamente, en el sentido de que cumpla, por diversas vías, su función social; ello implica la necesidad de que se reestructuren tanto su significación como su régimen, produciéndose así una importante transformación de la institución; y éste es el segundo postulado básico, complementario del anterior.

En los capítulos que siguen se verá más detenidamente cómo ha influido la Ley de Reforma Agraria en la propiedad, tanto pública como privada.

II. LA AFECTACION DE LAS TIERRAS PUBLICAS A LA REFORMA AGRARIA

El Estado venezolano o, más precisamente, las diferentes personas públicas estatales, son titulares de una gran cantidad de tierras rurales. Partiendo de este hecho y en atención a que, dentro de los objetivos de la reforma agraria, la ley señala el logro de un más justo sistema de propiedad y tenencia de la tierra rural, basada en la equitativa distribución de la misma (Art. 1º), era lógico suponer que ese importante patrimonio inmobiliario público estaría destinado a jugar un papel de primera importancia dentro de ese proceso.

Efectivamente, así lo fue. La Ley de 1960 expresamente declaró afectadas a los fines de la reforma agraria todas las tierras de las entidades públicas (Art. 10). Sin embargo, esta categórica declaración precisa ser matizada; en realidad, el alcance de dicha afectación no es tan amplio, ya que algunas tierras públicas escapan a ella. Por otra parte, dentro del sistema instituido por la Ley de Reforma Agraria, la afectación que pesa sobre las tierras públicas no es uniforme respecto de todas ellas, sino que admite grados diversos según los casos.

Ahora bien, según lo que vimos en el capítulo anterior, esta afectación, al vincular tales tierras a un destino público determinado, las somete a la aplicación de un régimen jurídico especial, tendiente a garantizar el efectivo logro de dicho destino. Las características de este régimen deben, pues, estar condicionadas por ese destino.

Por todo ello, antes de precisar el verdadero alcance de esta afectación, tanto en lo que se refiere a la delimitación de las tierras públicas

que en realidad están sometidas a ella, como en lo relativo a los grados que la misma admite (y, por tanto, los efectos diferentes que produce), aclararemos en primer lugar cuál es el verdadero destino al cual la ley ha vinculado esta categoría de tierras.

1. Finalidad a la que se destinan las tierras públicas dentro del sistema de la Ley de Reforma Agraria

La ley hubiera podido destinar la propiedad pública rural a ser explotada, en tanto que tal propiedad pública, como uno de los medios de lograr sus propósitos de reforma. Ello hubiera constituido una decisión no muy ortodoxa dentro del sistema político-social imperante en Venezuela, basado en la preeminencia de la propiedad privada sobre los medios de producción. Por el contrario, la ley destinó la propiedad pública a convertirse en propiedad privada, aun cuando de nuevo tipo: la propiedad dotacional.

Las tierras públicas no pueden, pues, ser analizadas como prototipo de propiedad agraria. Dentro del sistema consagrado por la Ley de Reforma Agraria, ellas constituyen una reserva (fuerza productiva potencial) orientada hacia la explotación, no por su titular (entidades públicas), sino por aquellos sujetos que resulten beneficiarios a través del mecanismo de las dotaciones. Las tierras públicas no son, entonces, una propiedad en sentido agrario, sino que lo van a ser una vez que se cumpla con los requerimientos de la ley y se distribuyan a los particulares. En tal sentido, el papel que se les asigna a dichas tierras mientras permanezcan en manos de las entidades públicas se manifiesta muy diverso al que se les asigna a las tierras de propiedad privada, que sí deben ser explotadas por sus titulares.

En efecto, este específico destino de las tierras públicas afectadas a la reforma agraria condiciona el tipo de régimen jurídico que les es aplicable. Pero antes de examinarlo, precisemos cuáles son las tierras públicas que están vinculadas a ese destino.

2. Tipos de tierras públicas afectadas a la reforma

Ahora bien, probablemente el problema más interesante que se plantea en torno al tema de la afectación de tierras públicas a la reforma agraria es el de la determinación del tipo de tierras públicas realmente afectadas a la reforma agraria. El criterio a seguir debe necesariamente surgir por vía de exclusión, en vista a la forma de redacción de los ar-

tículos que regulan la materia. En principio, pareciera que las disposiciones legales afectasen todas las tierras de las entidades públicas a la reforma agraria, quedando, en consecuencia, sometidas al régimen anteriormente señalado.

En efecto, luego de hacer una declaratoria génerica de afectación de todas las tierras públicas, el artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria realiza una enumeración de las distintas categorías que quedan comprendidas en ella, enumeración que es completada por el Art. 11. La lista total es amplísima, no quedando fuera prácticamente ninguna categoría de tierras públicas. En dichos artículos se establece textualmente lo siguiente:

Art. 10: "Las tierras de las entidades públicas quedan afectadas a los fines de la reforma agraria; a estos efectos, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especiales, se consideran como tales:

- "a) Las tierras baldías.
- "b) Los fundos rústicos del dominio privado de la Nación.
- "c) Los fundos rústicos pertenecientes a los Institutos Autónomos Nacionales.
- "d) Los inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional, en razón y como consecuencia de enriquecimiento ilícito contra la cosa pública".

Art. 11: "Quedan también afectadas a la reforma agraria las tierras pertenecientes a los Estados y Municipalidades y a los establecimientos públicos de estas entidades. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional celebrará los convenios que al respecto fueren necesarios".

Sin embargo, matizando el papel concreto que determinadas categorías de tierras juegan en la satisfacción de otros intereses públicos, diversos —e incluso prevalentes— a los de la reforma agraria, es necesario concluir que existen categorías de tierras excluidas de dicha afectación. Ahora bien, debe advertirse desde ya que la delimitación de áreas de esta materia no puede realizarse con trazos totalmente definidos, sino más bien, éstos deben resultar de situaciones concretas que se presenten en la actividad ordinaria de la Administración Pública.

A. Categorías de tierras públicas excluidas de la afectación

Realizadas las consideraciones precedentes, intentaremos a continuación establecer los diversos tipos de tierras excluidas de la afectación a

la reforma agraria.¹⁴ Las categorías surgen, bien por falta de aptitud de las tierras para la explotación agrícola, bien por disposición expresa de la Ley de Reforma Agraria, en fin, por tratarse de tierras jurídicamente insusceptibles de constituirse en objeto de dotaciones. A continuación nos referiremos a los diversos casos.

a) Tierras no afectadas por falta de aptitud o vocación agrícola

Lógicamente el primer tipo de tierras que estarían fuera de afectación serían aquéllas que no pueden ser económicamente explotadas a los fines agrícolas. Por supuesto, esta categoría variará según la tecnología de que se disponga; sin embargo, es inaceptable que se afecten, a priori, tierras que no puedan cumplir con los objetivos que se persigue alcanzar a través de la figura de la afectación.

b) Tierras no afectadas por disposición expresa de la Ley de Reforma Agraria

Dentro de esta categoría de tierras públicas que la ley expresamente deja fuera de afectación, hay un primer grupo constituido por las tierras urbanas o de reserva urbana. En efecto, esto se desprende del propio articulado de la ley, que reiteradamente alude a predios rústicos o superficies de tierras rústicas. La determinación, por parte de los organismos competentes, del tipo de suelo que debe considerarse rústico y, por ende, afectado a la reforma agraria, puede plantear divergencias en nuestro país, ya que, como sabemos, no contamos con una Ley de Ordenación de Suelo que regule con toda claridad esta materia.

También hay otro grupo, que se refiere a las tierras que se encuentran en los Parques y Bosques Nacionales, en las Reservas Forestales, Zonas Protectoras, Monumentos Naturales y Artísticos y Santuarios de Fauna. Sobre esta categoría, vale la pena señalar que, por el hecho de no estar afectadas a la reforma agraria, no debe interpretarse que en dichas tierras se prohíbe la realización de actividades de carácter agropecuario. Sólo que éstas han de realizarse de conformidad con los regímenes especiales que regulan dichas zonas. Así, por ejemplo, en determi-

^{14.} Debe tenerse en cuenta que el mismo Art. 10 de la ley, a pesar de lo categórico de su declaración de afectación, admite la existencia de categorías de tierras públicas excluidas de la misma, al añadir "sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especiales".

^{15.} Artículo 10, L.R.A.

^{16.} Artículo 28, ejusdem.

nada zona declarada Parque Nacional, el Ministerio de Agricultura y Cría puede autorizar o condicionar la continuación temporal de aquellas actividades agropecuarias que se estuviesen realizando, siempre y cuando dichas actividades no interfieran en las finalidades particulares del Parque.¹⁷

c) Tierras jurídicamente insusceptibles de ser objeto de dotaciones

Dentro de este tipo se intenta incorporar todas aquellas tierras que, por razones diversas, el legislador ha calificado de inalienables. Las tierras inalienables, sobre todo aquéllas que se consideran absolutamente inalienables, no podrían estar afectadas a la reforma agraria. En efecto, si el fin que se persigue con la afectación a la reforma agraria es la adjudicación, que como hemos señalado, trasfiere la propiedad, a los beneficiarios de la reforma agraria, mal podrían afectarse bienes sobre los que pesa una prohibición legal de esta naturaleza.

Esta inalienabilidad puede originarse por diversas razones e incluso ser de distinto grado.

a') Tierras del dominio público

El primer grupo de tierras públicas inalienables lo constituyen aquéllas que el legislador considera bienes del dominio público. Según nuestro ordenamiento jurídico, son bienes del dominio público los pertenecientes a los entes públicos territoriales que se encuentran afectados al uso público o a la defensa nacional.¹8 Las tierras consideradas demaniales (piénsese, por ejemplo, en un parque municipal o en una extensión de terreno donde exista un fuerte militar) no podrían ser utilizadas para la realización de actividades incompatibles con la afectación primaria que se les ha asignado, por disposición de la ley. Es precisamente en vista al destino de estos bienes que su régimen gira sobre la nota de inalienabilidad o prohibición absoluta de enajenar. De tal suerte que, impidiéndole la posibilidad de disponer al ente propietario, o de adquirir, a los particulares, se garantice efectivamente la afectación o destino de tales bienes.

^{17.} Artículo 16, Ley Forestal de Suelos y Aguas.

^{18.} En relación a la naturaleza y composición de los bienes del dominio público en Venezuela. Pérez Luciani, Gonza'o: Opinión en el Juicio seguido por la Municipalidad de Caracas contra la Empresa Nelson C. A. (inédito).

propiedad y afectacion 851

b') El caso de las tierras afectadas a un servicio público

Otra categoría de bienes que parte de la doctrina nacional ¹⁹ incluye dentro de los bienes demaniales, es aquélla compuesta por los muebles e inmuebles afectados al servicio público. En torno a la naturaleza jurídica de los bienes afectados al servicio público, ha comentado acertadamente el Profesor Pérez Luciani ²⁰ que, en nuestros textos positivos, no hay nada que haga presumir que el legislador haya adoptado tal criterio de demanialidad y que, en consecuencia, dichos bienes deben considerarse de dominio privado. Es evidente, sin embargo, que los bienes afectados al servicio público deben ser utilizados, ante todo, en función del servicio público de que se trate. Estos bienes, como consecuencia de su afectación, podrían considerarse relativamente inalienables. Esta inalienabilidad tiene por finalidad impedir a su titular la realización de actos de disposición por efecto de los cuales los mismos sean sustraídos de su destino, salvo cuando ya no sean necesarios al servicio.

Acorde con las consideraciones precedentes, la Ley de Reforma Agraria dispone que son afectables a los fines de la reforma agraria las superficies de predios rústicos reservados o destinados por la Administración Pública al establecimiento de servicios públicos u otras obras, cuando el Instituto Agrario Nacional considere que ellos pueden ser utilizados sin interferir en el desenvolvimiento de las actividades indicadas, y así lo acordare el Ejecutivo Nacional.21 Como se observa, las tierras afectadas a los servicios públicos pueden afectarse a la reforma agraria, siempre y cuando este segundo destino no impida la realización del servicio de que se trate. Ellas pueden, en consecuencia, ser adjudicadas a los beneficiarios de la reforma agraria, imponiéndoles todos aquellos gravámenes requeridos para que no se entrabe la prestación del servicio. Por ejemplo, en tierras que tengan estaciones eléctricas o estaciones rastreadoras de satélites, es posible imaginar que en las mismas se puedan realizar explotaciones agrícolas, pero gravándolas con servidumbres u otras obligaciones a favor de los entes públicos encargados de los servicios en cuestión.

Ahora bien, cuando, por el contrario, la prestación del servicio impida la realización de otra actividad (a pesar de ser del dominio privado), no podrían estar afectadas a la reforma agraria ni a otro destino.

^{19.} Eloy Lares Martínez: Manual de Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela, 4º edición, Caracas, 1979.

^{20.} Pérez Luciani: loc. cit.

^{21.} Artículo 14, L.R.A.

En el supuesto precedente, encontramos un segundo tipo de tierras no afectadas a la reforma agraria, por ser insusceptibles de constituirse en objeto de dotaciones.

c') El caso de los baldios inalienables

Pasaremos ahora a analizar el caso de los denominados baldíos inalienables. ¿Fue la intención del legislador agrario afectar todos los baldíos, sin distinción alguna, a la Reforma Agraria, a sabiendas de que, por efecto de esta afectación, el ente administrador (Poder Ejecutivo) se vería obligado a realizar actos de disposición?

Si los inmuebles afectados a la reforma agraria, pertenecientes o administrados por la Nación (baldíos, entre otros), deben ser transferidos al Instituto Agrario Nacional, para que éste a su vez los transfiera a los beneficiarios de dotaciones, es evidente que no todos están afectados a la reforma agraria.

En primer lugar, no hay duda que no pueden considerarse afectados a la reforma agraria aquellos baldíos que, por disposición constitucional, son intransferibles. En efecto, la Constitución establece, que los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres, no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.²² Como se observa, estos bienes han sido considerados por el constituyente como bienes de necesaria pertenencia al Estado, a quien se faculta para entablar relaciones jurídicas, en orden al aprovechamiento de los mismos, siempre y cuando estos vínculos no tengan por consecuencia la transferencia de la propiedad.

Ahora bien, debemos preguntarnos si quedarían también fuera de afectación a la reforma agraria los baldíos calificados de inalienables por la Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Para responder este interrogante, es necesario recordar brevemente, el régimen de administración y disposición de las tierras baldías. Señala la Constitución que el Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos, pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.²³ Como se observa, el Ejecutivo Nacional es competente para la gestión y administración de las tierras baldías; sin embargo, estos poderes de

^{22.} Artículo 136, ordinal 10, Constitución.

^{23.} Ibidem.

administración y disposición deben ser ejercidos de conformidad con las disposiciones legales. A nuestro entender, dado que el régimen de administración y disposición de las tierras baldías se encuentra regulado en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, es a esa ley a la que debe atenderse, en primer lugar, a fin de determinar si todos los baldíos están o no afectados a la reforma agraria. Ahora bien, esta ley establece dos categorías de terrenos baldíos: los que no pueden enajenarse y los que son susceptibles de enajenación. Veamos:

Se consideran inalienables, los que se encuentren cubiertos de bosques u otros productos forestales, así como los que se hallan en las cabeceras de los ríos, manantiales y demás fuentes de agua, cuando éstas surtan alguna población o actividad de interés público.24 Ya hemos mencionado que, por disposición de la Ley de Reforma Agraria, estas tierras no están afectadas a la reforma agraria. En relación a ambas categorías, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos señala que éstas quedan sujetas a la Ley de Suelos y Aguas, sin establecer ninguna posibilidad de enajenación.25 La Ley Forestal de Suelos y Aguas, por su parte, una sección a la administración de los bosques existentes en terrenos baldíos y en otros terrenos de propiedad de la Nación,26 estableciendo la forma de aprovechamiento de los productos forestales, y respetando en todo momento el carácter inalienable del terreno. En cuanto a los baldíos que se encuentran en las cabeceras de los ríos, riachuelos, manantiales y demás fuentes, éstos han de considerarse ubicados dentro de las zonas protectoras, declaradas así por disposición de la Ley Forestal de Suelos y Aguas. En ellos no se pueden efectuar labores agropecuarias o destrucción de vegetación, sino en los casos previstos por el Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, y con sujeción a las normas técnicas que determine el Ministerio de Agricultura y Cría.27

Otra de las categorías de tierras baldías inalienables está constituida por las ubicadas en las inmediaciones de las salinas, hasta dos y medio kilómetros; de las orillas del mar, hasta quinientos metros; y de las riberas de los lagos que tengan comunicación con el mar y de los ríos navegables, hasta doscientos metros. La inalienabilidad de estas tierras es relativa, pudiendo, en consecuencia, enajenarse para destinarlas a ensanche o fundación de poblaciones o de puertos nacionales. Sólo la faja de veinte metros advacente a las salinas, a las orillas del mar, lagos

Artículo 13, L.T.B.E.
 Ibidem.
 Artículos 63 al 72, L.F.S.A.

^{27.} Articule 17. ejusdem.

y ríos navegables, debe considerarse absolutamente inalienable por disposición de la ley. Dado que la prohibición de enajenar estas tierras no es absoluta, el Ejecutivo Nacional podrá afectar determinadas tierras de esta categoría a la reforma agraria; pero no es aceptable considerar que éstas se encuentran ipso jure afectadas a la reforma agraria. Dependerá en todo caso de las diversas necesidades que se presenten y de la ponderación de los intereses públicos en juego.²⁸

d') El caso de los ejidos

Por último, nos queda por dilucidar el caso de los ejidos. La Ley de Reforma Agraria dispone que, salvo las superficies que se reserven para el ensanche urbano e industrial de las poblaciones, los terrenos restantes de los ejidos quedan afectados a la reforma agraria.²⁹ Este artículo de la ley es acorde con la Constitución, que al efecto dispone que los ejidos son inalienables e imprescriptibles, pudiendo enajenarse sólo para construcciones y con fines de reforma agraria.³⁰

En relación a la enajenación de ejidos con fines de reforma agraria, agrega la Constitución que podrán enajenarse aquéllos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos.

Con estas breves consideraciones hemos intentado excluir determinadas categorías de tierras que, en nuestro concepto, no se encuentran afectadas a la reforma agraria sino a otros regímenes especiales que se encargan de regular tanto su administración como su aprovechamiento.

B. Categorías de tierras públicas incluidas en la afectación

Ahora bien, tal como lo señalábamos al comienzo de este punto, estas exclusiones se realizaron para determinar cuáles categorías de tierras de los distintos entes públicos están realmente afectadas a la reforma agraria. Estas tierras estarían comprendidas por:

—Todo el conjunto de tierras rústicas, económicamente explotables, del dominio privado disponible de la Nación, Estados y Municipios, así como las pertenecientes a los Institutos Autónomos, cuando reúnan las mismas características.

^{28.} En relación a los baldíos excluidos de la afectación a la reforma agraria, ver Enrique Lagrange: Notas sobre enajenación y usucapion de tierras baldías, Ediciones Magon, Caracas, 1980, pp. 208 y ss.

^{29.} Artículo 12, L.R.A.

^{30.} Artículo 32, Constitución.

Al señalar que se trata de tierras rústicas, se excluyen:

- -Los baldíos que se destinen al desarrollo urbano.
- —Los ejidos que se reserven para el ensanche urbano e industrial de las poblaciones.
- —Los bienes pertenecientes a la Nación, Estados e Institutos Autónomos Nacionales que se encuentren en zonas urbanas o de reserva urbana.

Al señalar que las mismas deben ser económicamente explotables, quedan excluidas las que no lo sean, de acuerdo con la tecnología disponible.

Al señalar que se trata de tierras del dominio privado, se excluyen:

—Las tierras de la Nación, Estados y Municipios afectadas al uso público o a la defensa nacional, consideradas bienes del dominio público.

Al señalar que se trata de bienes del dominio privado disponible, se excluyen:

- Las tierras afectadas a los servicios públicos, tanto nacionales, estadales, municipales, cuando dicha afectación no permita o haga incompatible una segunda destinación.
- —Los baldíos y demás tierras de los entes públicos afectados al régimen de la Ley Forestal de Suelos y Aguas.
- -Los baldíos de pertenencia necesaria a la Nación, en virtud de disposición constitucional.

3. Grados diversos de afectación

La declaratoria genérica de vinculación a la reforma agraria que formula la Ley, pareciera someter a todas las tierras públicas a una afectación de idéntica intensidad y con similares consecuencias para todas ellas.

Sin embargo, si se toma en cuenta lo heterogéneo de las categorías de tierras públicas implicadas, es forzoso admitir que esa afectación no es uniforme, sino que admite grados diversos, sobre todo en razón de las diferentes personas públicas que pueden ser titulares de aquéllas.

En primer lugar, puede distinguirse la situación en que se encuentran las tierras públicas que hayan sido transferidas, a través de los mecanismos previstos en la ley, al órgano operativo de la reforma agraria, el Instituto Agrario Nacional, para que éste proceda a darles su verdadero destino definitivo, que es el de ser adjudicadas en dotación a los beneficiarios de la reforma agraria. Las tierras que se encuentren en tal situación pueden considerarse sometidas a una afectación efectiva, puesto que, habiendo sido individualmente identificadas, ya se conoce con certeza que serán destinadas a ser explotadas por quienes resulten adjudicatarios de las mismas.

Muy diferente es el caso de las tierras públicas que, aun cuando afectadas a la reforma agraria según los citados artículos 10 y 11, todavía se encuentran en manos de su titular original. Respecto de ellas, sólo puede hablarse de una afectación potencial: aún no están efectivamente afectadas, en el sentido antes indicado, pero pueden llegar a estarlo, en función de las necesidades que se presenten en los programas de dotación llevados a cabo por el Instituto Agrario Nacional.

Incluso, dentro de este grupo, pueden distinguirse dos situaciones diferentes, según las tierras pertenezcan o sean administradas por la Nación o que, por el contrario, sean de propiedad estadal o municipal.

Respecto de las primeras, no debe olvidarse que la Ley de Reforma Agraria es una ley nacional. Por lo tanto, el régimen por ella establecido en relación a los bienes nacionales entra dentro de las atribuciones normales del Poder Nacional; el Poder Legislativo puede muy bien establecer normas sobre la administración de esos bienes, que deberán ser tomadas en cuenta por el encargado de realizar esa administración, que es el Ejecutivo Nacional. De esta forma, es perfectamente admisible que la Ley de Reforma Agraria haya directamente declarado afectadas al logro de los fines por ella previstos, las tierras de cuya administración está encargado el Ejecutivo Nacional, quedando éste en consecuencia limitado en sus poderes de administración.

En cambio, no pedía hacer lo mismo respecto de los bienes pertenecientes a los Estados y a los Municipios, en atención a la autonomía de que éstos gozan en la administración de sus bienes respectivos. De allí que la propia ley previó, en relación con estos bienes, que su afectación a la reforma agraria debía efectuarse o concretizarse por intermedio de convenios (por tanto, actos consensuales, que respetan la autonomía estadal y municipal) que al respecto se celebrarán entre

el titular del bien y el Ejecutivo Nacional.³¹ La afectación de este tipo de bienes es, pues, aún menos inmediato que la de los bienes pertenecientes o administrados por la Nación.

4. Consecuencias de la afectación: el régimen jurídico aplicable

La afectación conlleva para estas tierras la aplicación de un régimen jurídico especial, orientado a garantizar el logro del destino al cual han sido vinculados. Sin embargo, en vista de que la afectación admite grados diversos, el régimen jurídico también será diverso según sea el grado de afectación a que esté sometida determinada tierra pública.

A. Régimen aplicable a las tierras afectadas potencialmente a la reforma agraria

En relación a ellas, el régimen se traduce fundamentalmentie en dos notas características.

Por una parte, la inalienabilidad consagrada en el Art. 15 de la ley, que dice textualmente.

No podrán enajenarse, gravarse ni arrendarse las tierras afectadas a la reforma agraria a que se contrae este Capítulo, a menos que el Ejecutivo Nacional lo autorice por ser necesarias para otros fines de utilidad pública o social.

Se trata de una inalienabilidad relativa en dos sentidos. En primer lugar, porque no impide de manera absoluta el que las tierras afectadas sean enajenadas, ya que sí pueden serlo siempre y cuando sean necesarias para otros fines de utilidad pública o social. En este caso, la ley exige la autorización expresa del Ejecutivo Nacional, con la cual se producirá en realidad una nueva afectación a otro destino público. Es evidente que la autorización del Ejecutivo Nacional procede respecto de los bienes públicos sometidos a su administración, pero no respecto de los bienes de los Estados y los Municipios, cuya enajenación deberá ser autorizada por los respectivos órganos estadales o municipales.

También es relativa esa inalienabilidad en el sentido de que lo prohibido es la enajenación para otros fines que no sean los de la

^{31.} Arts. 11 y 12, L.R.A.

reforma agraria (con la salvedad que se acaba de hacer); en cambio, quedan evidentemente excluidas de la prohibición las enajenaciones a través de las cuales los titulares originales transfieran las tierras al Instituto Agrario Nacional.

La otra nota que conforma este régimen está referida precisamente a estas transferencias. Como lo que se persigue en última instancia es que las tierras públicas afectadas potencialmente lleguen a esefectivamente, las transferencias de estas tierras al Instituto Agrario Nacional no requieren de autorizaciones o de formalidades previas que el ordenamiento jurídico impone a la enajenación de bienes del dominio privado.32 Sobre las transferencias, se dispone que éstas serán gratuitas, cuando se trate de inmuebles pertenecientes o administrados por la Nación,33 realizándose mediante arreglos o convenios, cuando se trate de bienes de los otros entes públicos territoriales.34

B. Régimen jurídico aplicable a las tierras afectadas efectivamente a la reforma agraria

Por último, lo que realmente hace efectiva la afectación, es la adjudicación de dichas tierras a los beneficiarios de la reforma agraria.

En efecto, y a diferencia de lo que veremos en relación con las tierras de propiedad privada ordinaria, las tierras públicas no están destinadas a ser explotadas ni directa ni indirectamente como tales tierras públicas, sino a ser convertidas en tierras de propiedad dotacional, para ser explotadas en ese carácter.

En realidad, en relación con la inexplotabilidad directa por parte del Estado de las tierras públicas, no hay en la ley una prohibición expresa; incluso, de su artículo 3º podría deducirse lo contrario ("Las obligaciones derivadas del principio de la función social de la propiedad de la tierra comprenden tanto a los particulares como al Estado": ¿Cómo es posible tener ocasión de cumplir o no con esas obligacionos, si no es porque se es propietario de una explotación agrícola?). Sin embargo, del contexto de la ley se desprende que las tierras públicas (ya detentadas o adquiridas especialmente) efectivamente afectadas a estos fines, están destinadas a ser dadas en dotación a los agricultores.

Artículos 13 y 18, L.R.A.
 Artículo 18, ejusdem.
 Artículos 12 y 17, ejusdem.

En cambio, en relación con la explotación indirecta, la prohibición es clara, además de perfectamente justificada: si la explotación indirecta es tan especialmente contraria al principio de la función social (Arts. 19 y 20), por lo que está prohibida para los propietarios privados (salvo casos excepcionales y de manera muy condicionada, según Arts. 142 y sigs.), no podría admitirse que el propio Estado haga uso de tal forma de explotación.

III. LA AFECTACION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA A LA REFORMA AGRARIA

Uno de los temas que ofrecen mayor interés al jurista preocupado por la dinámica de las instituciones jurídicas es, sin duda, el de las transformaciones que se operan en relación con el derecho de propiedad privada. Este derecho, con una tradición tan prolongada, sufre desde hace varias décadas en los países occidentales una profunda mutación. Ello ha provocado el que las tradicionales conceptualizaciones sobre el mismo no se adecúen ya perfectamente a las nuevas realidades jurídicas. Una de las labores que se imponen al intérprete es, pues, la de detectar y analizar, en los diferentes sectores del ordenamiento jurídico, las disposiciones positivas que afectan más significativamente a este pilar fundamental de los sistemas jurídicos occidentales, para así ir construyendo los conceptos y categorías que permitan la cabal comprensión del mismo en su significación presente.

Una de las vertientes resaltantes de este proceso de cambio está representada por una tendencia generalizada hacia la transformación de la propiedad rural. La reforma agraria venezolana, como manifestación de esa tendencia, constituye indudablemente uno de los principales elementos dentro del proceso transformador de la propiedad privada en nuestro país, a nivel de derecho positivo.

Como ya se señaló al explicar los objetivos del proceso de reforma agraria iniciado en 1960, uno de los más fundamentales es el logro de un nuevo y más justo sistema de tenencia de la tierra rural. Este nuevo sistema de tenencia sigue estando fundamentado sobre el derecho de propiedad privada; pero ya no se trata del mismo tipo de propiedad privada tradicional, la cual, precisamente, intenta ser modificada más o menos profundamente.

La modificación que la legislación de la reforma agraria ha provocado sobre este derecho, con el propósito de adecuarlo a los fines previstos en ella, se ha producido por 2 vías o de 2 maneras completamente diferentes:

- La propiedad privada rural ordinaria o "de derecho común" ha sido mantenida, pero a cambio de haber sido modificada en su régimen: si no cualitativamente, al menos cuantitativamente ha visto acrecer los condicionamientos, límites, restricciones y obligaciones que pesan sobre el propietario por el hecho de serlo.
- 2. Además de conservar ese derecho de propiedad, tradicional pero modificado en su régimen, la Ley de Reforma Agraria ha creado una nueva forma de propiedad —que deberá coexistir con aquél— que podría llamarse "propiedad reformada" o "propiedad dotacional" (por el mecanismo previsto en la ley para su creación: la dotación). Se trata siempre de una propiedad privada (y no pública, estatizada, o colectiva); pero constituye una nueva forma de esa propiedad privada, en el sentido de que tanto su significación como su régimen difieren muchísimo, cualitativamente, de lo que se conoce tradicionalmente como propiedad privada.

En ambas vertientes, como se ve, se han respetado los dos postulados básicos de la reforma agraria que, en relación con el derecho de propiedad, fueron señalados en el primer capítulo de este trabajo: respeto de la propiedad privada como institución, pero transformación (más o menos profunda, según de la vertiente que se trate) de su sentido y régimen, a los fines de que funcione más adecuadamente y con proyección social.

Por ese carácter tan particular de la propiedad dotacional, es preferible tratarla en un capítulo aparte, limitándonos en éste a la propiedad privada ordinaria.

1. El principio de la garantía a la propiedad privada

Con una actitud coherente con el sistema político-económico imperante en nuestra sociedad actual, la Ley de Reforma Agraria lo primero que hace es ratificar el principio del respeto al derecho de propiedad privada sobre las tierras agrarias. En efecto, luego de señalar —como ya se vio— los fines que orientan a la reforma agraria por ella establecida, inmediatamente después consagra una serie de garantías y mecanismos destinados a lograrlos; y la primera de tales garantías se refiere precisamente a aquel principio de respeto a la propiedad privada, en los siguientes términos:

9. OPEDAD Y AFECTACION 861

(Esta Ley)... garantiza y regula el derecho de propiedad privida de la tierra, conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las Leyes (Artículo 2º, literal a).

Ese principio no es más que la concretización, a esa determinada categoría de bienes, del principio constitucional que consagra lo siguiente:

Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general (Artículo 99, Constitución).

Es de notar incluso la similitud de las expresiones utilizadas por una y otra disposición; a pesar de que la Constitución es posterior en fecha, la disposición legal resulta, pues, totalmente acorde con la constitucional.

Lo que debe ser puesto de relieve, en todo caso, es la forma condicionada y relativizada en cómo se consagra la garantía a la propiedad privada. Ya no se trata de un irrestricto respeto a una propiedad considerada en términos absolutos, como fue el caso en los momentos de un liberalismo más ortodoxo. La garantía es condicionada a que la propiedad cumpla con todas las obligaciones y limitaciones establecidas legalmente; en otras palabras, no todos los propietarios podrán contar con la garantía a su derecho, sino sólo aquellos que hayan dado a sus propiedades una utilización acorde con la función social que deben cumplir.

Lo que signifique "cumplir con la función social" concretamente, es el legislador quien debe definirlo; según las categorías de bienes y/o según las categorías de propietarios, las leyes determinarán cuáles son las obligaciones y restricciones que se imponen a éstos en el ejercicio de sus derechos sobre aquéllos. Pero, de cualquier manera, supene siempre una vinculación a fines sociales o colectivos y no sólo a los fines individuales del propietario. En el caso de los inmuebles agrarios, es fundamentalmente la Ley de Reforma Agraria quien define cuándo se considera que cumplen su función social y establece, en consecuencia, los condicionamientos a que está sujeto el ejercicio del derecho de propiedad sobre los mismos.

2. La afectación de la propiedad privada a la reforma agraria

Esta ley establece, pues, como principio, la garantía a la propiedad privada; pero lo hace, condicionando la garantía a que esa propiedad

se ejerza de tal manera que se adecúe a las finalidades sociales (la reforma agraria) que la misma ley establece. La propiedad privada aquí garantizada es aquélla que colabore en la consecución de los fines de la reforma agraria.

De esta manera, puede afirmarse que la propiedad privada sobre las tierras rurales está afectada o vinculada a los fines de la reforma agraria. Es curioso observar que esta afectación no la establece la ley de una manera expresa; en cambio, sí lo hace en relación con la propiedad pública: "las tierras de las Entidades Públicas quedan afectadas a los fines de la Reforma Agraria...";35 y se deduce inequívocamente que la propiedad reformada o dotacional también lo está, siendo incluso ésta la manera "normal" cómo, según el espíritu de la ley, han de lograrse los objetivos de la reforma agraria.

Sin embargo, ante tal silencio, no podría consistentemente sostenerse que la propiedad privada ordinaria no está afectada a los objetivos de la reforma agraria; esto sería contradictorio con el espíritu y propósito de la Ley de Reforma Agraria y no se comprendería la razón de que ésta la garantizara en todo caso, con independencia de que colabore o no en la consecución de los fines de reforma agraria, que son el objetivo mismo de dicha ley.

En honor a la verdad, habría un argumento adicional para pensar que las tierras de propiedad privada ordinaria no están afectadas a esos fines, extraído de la propia redacción (muchas veces, confusa) de la ley. En efecto, cabría pensar que la situación en que se encuentran tales propiedades, en lugar de una situación de vinculación general a la reforma agraria, sería sólo una más restringida, consistente en la obligación de cumplir con las exigencias derivadas de la función social. Tal conclusión, aparentemente incongruente, se puede fundamentar en la lectura concordada de varias disposiciones expresas de la Ley de Reforma Agraria.

Efectivamente, dicha ley, en su artículo 3°, dispone lo siguiente:

Las obligaciones derivadas del principio de la función social de la propiedad de la tierra comprenden tanto a los particulares como al Estado.

Luego, en el ya mencionado artículo 10, declara expresamente afectadas a la reforma agraria a las tierras públicas. En cambio, en

^{35.} Encabezamiento del Artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria.

relación con las tierras privadas, el artículo 22 pareciera condicionar una afectación similar a una circunstancia eventual: el que los propietarios respectivos hayan incumplido las obligaciones inherentes a la función social; el artículo 22, en efecto, establece que:

La falta de cumplimiento por parte de los propietarios privados de cualquiera de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, constituye motivo suficiente para la afectación de las tierras a la Reforma Agraria y, en consecuencia, no quedarán amparadas por la causal de inexpropiabilidad establecida en el artículo 26 de la presente ley.

Es probablemente por ello por lo que tradicionalmente en Venezuela se ha adoptado la siguiente interpretación: las tierras de propiedad privada ordinaria, a diferencia de las públicas, no están *ipso iure* vinculadas a la reforma agraria; sólo están obligadas, más restringidamente, a cumplir con la función social; y es sólo el eventual incumplimiento de esta obligación lo que producirá la afectación. Esta proviene, pues, de una conducta —reprochable— del propietario y, justamente, como una sanción a la misma.

Esta forma de ver las cosas, muy difundida, por lo demás, tiene una implicación muy importante en relación con la expropiabilidad de las tierras privadas. Por ello, será expuesta con más detenimiento al analizar la procedencia de la expropiación, en tanto que mecanismo compulsivo por el que se lleva a cabo una de las formas en que se manifiesta la afectación de la propiedad privada a la reforma agraria.

Por los momentos, sólo diremos que no nos parece acertada esa opinión, la cual creemos originada en una falta de claridad (imputable, en parte, a la misma Ley de Reforma Agraria) en relación con el sentido de las expresiones "función social" y "afectación".

En lo que respecta a la primera, es evidente que la de "función social" es una expresión sumamente amplia que alude a la idea general de que un determinado derecho subjetivo no puede limitarse a producir beneficios al individuo titular del mismo, sino que debe insertarse dentro del contexto social en que se produce y tener también una proyección colectiva. Evidentemente, esa noción es demasiado extensa y vaga, por lo que debe ser precisada y concretada por las leyes en relación con las diversas categorías de derechos subjetivos y en atención a las finalidades sociales que de los mismos se espera. El problema estriba aquí en que la Ley de Reforma Agraria pareció concretar de una manera sumamente restringida esa noción en relación con la propiedad

ioso ture stringiprivada ordinaria, en su artículo 19. Efectivamente, este artículo (al cual nos referiremos en breve más detalladamente) declara que "la propiedad privada de la tierra cumple con su función social" si se ajusta en su ejercicio a los cinco elementos siguientes:

- -explotación técnicamente eficiente de la tierra;
- -trabajo y dirección personal (por oposición a explotación indirecta);
- -conservación de recursos naturales renovables:
- —cumplimiento de las obligaciones, legales o contractuales, referentes al trabajo asalariado, e
- inscripción del fundo en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas.

Ello explica uno de los extremos de la interpretación tradicional comentada: el que "cumplir con la función social" se considera como una limitación restringida y muy concreta.

En cuanto a la expresión "afectación", ésta también tiene normalmente una acepción bastante amplia: es la situación en que se encuentra un objeto por habérselo vinculado a la obtención de un determinado fin. En cambio, el sentido de la "afectación" mencionada en el ya transcrito artículo 22 es mucho más restringido: al decir que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la función social es motivo suficiente para "afectar las tierras a la reforma agraria", lo que está queriendo decir es que las mismas podrán ser expropiadas para ser otorgadas ulteriormente en dotación. En otras palabras, esta "afectación" no es más que un sinónimo de "expropiabilidad", interpretación que no presenta ninguna duda cuando se relee la última frase del mismo artículo: "...y, en consecuencia, no quedarán amparadas por la causal de inexpropiabilidad escablecida en el artículo 26 de la presente ley".

En esto se basa otro de los extremos de la interpretación tradicional: es sólo el incumplimiento de alguna de las obligaciones prescritas en el artículo 19 de la ley lo que produce la afectación de una ticrra de propiedad privada a la reforma agraria, identificando aquí "afectación" con "susceptibilidad de ser expropiada".

Pero no se puede razonablemente sostener que esa sea la única forma en cómo una determinada tierra pueda estar afectada a la reforma agraria. En efecto, la propia Ley de Reforma Agraria utiliza esa misma expresión con diferentes significados (y efectos jurídicos), según los casos; y ello es natural, porque la "vinculación de un bien a

la consecución de un determinado fin" admite diversos grados. Así, por ejemplo, ya hemos señalado que todas las tierras públicas, según disposición expresa de la ley (artículo 10), están afectadas a la reforma agraria; pero también dijimos (...) que esa afectación tiene significados diferentes (y, por ende, efectos jurídicos también diferentes) según la categoría de tierras públicas de que se trate y según quien sea su titular.

El mismo razonamiento es aplicable para todas las demás tierras rurales, es decir, las de propiedad privada ordinaria: también están afectadas a la reforma agraria, pero los efectos jurídicos que puede producir esa afectación pueden variar según las circunstancias.

En efecto, esa vinculación a los objetivos de la reforma agraria que pesa sobre las tierras de propiedad privada ordinaria, puede asumir formas diversas. Mas precisamente, el legislador ha considerado que la propiedad privada debe contribuir a la consecución de aquellos objetivos y que tal apoyo o contribución debe prestarlo de dos maneras diferentes:

- el propietario particular continúa siéndolo, pero obligándose a ejercer su derecho de mancra coherente con los fines de la reforma agraria, o
- —el propietario particular pierde su condición de tal para que a su fundo se le dé una destinación considerada aún más acorde con o más cercana a aquellos fines.

Como puede apreciarse, ambas manifestaciones o implicaciones de la afectación son diametralmente opuestas y excluyentes una de la otra, desde el punto de vista del propietario, pero no necesariamente desde el punto de vista de los objetivos de la reforma agraria: si bien puede considerarse que para el propietario no es lo mismo perder su derecho que conservarlo, aunque con limitaciones en su ejercicio, en ambos casos se persiguen —por dos vías y con intensidades diferentes— aquellos objetivos reformistas. Obviamente la opción no la puede tener el propietario, sino que es la Administración la que puede optar, entre una y otra vía, la que más convenga a aquellos objetivos. Debemos advertir que esta forma de ver las cosas puede prestarse a controversias, ya que tradicionalmente se ha interpretado por algunos que la expropiación (principal manifestación de la que aquí llamamos segunda vía alternativa) sólo procede como sanción al propietario que no supo o no quiso acogerse a la primera vía.

Seguidamente se expondrá más claramente el razonamiento, viendo más detalladamente, de manera sucesiva, las dos formas en cómo se manifiesta la afectación de las propiedades privadas.

3. Afectación mediante el condicionamiento del ejercicio del derecho de propiedad

La Ley de Reforma Agraria considera implícitamente que un fundo, aunque siga siendo de propiedad privada ordinaria, puede y debe contribuir, como tal, en la consecución de los objetivos consagrados en la misma (eliminación del sistema latifundista, incremento de la producción, etc.). Pero tal contribución puede brindarla adecuadamente sólo en el caso de que el respectivo propietario ejerza realmente su derecho (es decir, que efectivamente explote el fundo) y de que lo haga dentro de determinadas condiciones.

Tales condiciones están constituidas por una serie de obligaciones —positivas y negativas— fijadas expresamente por la ley, que constituyen otras tantas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. Además de una obligación genérica ("cumplimiento de la función social"), que es la única que suele señalarse, es posible detectar otras también exigidas legalmente.

A. Obligación genérica, la cual está establecida en el artículo 19 19 de la Ley de Reforma Agraria, en los siguientes términos:

A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

- a) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella, de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.
- b) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.
- c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.
- d) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta ley.
- La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes.

Es de observar que el legislador estuvo bastante acertado en la inclusión de varias de esas obligaciones, sobre todo de las cuatro primeras; en particular, la efectiva y eficaz explotación (a), conducida personalmente por el propietario (b), son imprescindibles para lograr las transformaciones socioeconómicas perseguidas por la reforma agraria. Ello explica el que la ley vuelva a insistir en ellas de manera especial, al declarar expresamente contrarios "al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas..." y "...los sistemas indirectos de explotación de la tierra". También la conservación de los recursos naturales renovables y el cumplimiento de las eventuales obligaciones patronales, por parte del propietario del fundo, revisten una evidente utilidad social.

No puede decirse lo mismo con respecto a la obligación de registrar el fundo, cuya trascendencia no es en nada comparable con las otras obligaciones prescritas en el artículo comentado. Pero la jurisprudencia ha sido generalmente estricta en la aplicación de este artículo y ha declarado que la falta de registro es suficiente para que se considere que el fundo no cumple con su función social, puesto que las cinco obligaciones deben ser cumplidas todas.36 Sin embargo, el alcance de esta exigencia ha sido precisado de una manera más flexible; en efecto, la Corte Suprema de Justicia, basándose en la exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria, consideró que "mal podría interpretarse que una simple falta en la inobservancia (sic) de algunos de los elementos antes enunciados, produciría la expropiación... pues el derecho de propiedad, consagrado en nuestra Constitución, sólo podría limitarse cuando el incumplimiento de las normas de la función social revistan una gravedad tal que amerite el juicio expropiatorio. Pero sí se ha considerado que la falta absoluta de uno de esos aspectos sí supone incumplimiento de la función social... En cambio, un fundo donde normalmente se cumplen dichos requisitos, nadie podrá pensar que debe ser afectado por la Reforma Agraria...".37

^{36.} Ver Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, del 23-10-1963, transcrita en Allan R. Brewer Carías: La expropiación por causa de utilidad pública o interés social, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966, p. 47.

^{37.} Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 30-7-1964, transcrita por Brewer Carías: ob. cit., pp. 48 y 49 (El subrayado es nuestro). Se trataba de un fundo respecto del cual se cumplían las exigencias de los literales a, c, d y e, del artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria; en cuanto al literal b, el propietario tenía la responsabilidad financiera de la explotación, pero su administración la realizaba un hermano; la Corte consideró que, de esa manera, el requisito de la dirección personal y directa también se cumplía.

En base a esa interpretación, la situación de las tierras de propiedad privada, en relación con esta obligación genérica, sería la siguiente: se requiere estrictamente que todas las exigencias establecidas en el artículo 19 de la Ley sean cumplidas por el propietario; pero respecto de cada una de ellas, lo que se considere "cumplimiento" puede ser apreciado más flexiblemente.

Las consecuencias expresamente establecidas por la ley para el cumplimiento de tales obligaciones, son:

- La posibilidad de beneficiarse de los incentivos que cree el Estado "para quienes utilicen la tierra de acuerdo con su función social y contribuyan así al desarrollo económico del país". 38
- 2. La no aplicación de las sanciones previstas legalmente para el incumplimiento, que son fundamentalmente:
 - —La imposición de cargas fiscales más elevadas y progresivas, si el incumplimiento se refiere a las exigencias de mayor trascendencia; es decir, si se trata de tierras incultas u ociosas y/o explotadas indirectamente, 39 y
 - —en todos los casos, la imposibilidad de acogerse a la causal de inexpropiabilidad que precisamente ampara, en principio, a los fundos que cumplan con su función social.⁴⁰

Con respecto a esto último, se debe aclarar que hemos utilizado la expresión "en principio", porque, en realidad, las tierras privadas que cumplen con la función social no son totalmente inexpropiables, a pesar de lo que aparentemente expresa la ley en su artículo 26, como se señalará en el siguiente punto. Es cierto que el incumplimiento de la función social tiene un efecto en relación con la expropiación, pero éste no es el de levantar o eliminar una supuesta inexpropiabilidad (que en sentido estricto, no existe nunca); esos efectos se refieren fundamentalmente a que, respecto de las tierras privadas que no cumplan con su función social, la posibilidad de ser expropiadas se hace más próxima y a que, de realizarse esta eventualidad, el propietario incumpliente será tratado desfavorablemente en orden a la indemnización, como se explicará más adelante.

^{38.} Artículo 23 de la Ley de Reforma Agraria.

^{39.} Artículo 20, Parágrafo único, de la Ley de Reforma Agraria.

^{40.} Artículo 22, en concordancia con el artículo 26 de la Ley de Reforma Agraria.

Por último, es conveniente insistir en lo restringido del alcance dado por este artículo a la expresión "función social". Es evidente que la proyección social de que es susceptible un fundo privado (aun dentro de una legislación no muy revolucionaria, como la nuestra) no se agota con las cinco obligaciones taxativamente establecidas en el artículo 19 de la lev. Piénsese solamente en el hecho de que este artículo no hace ninguna alusión a la excesiva extensión de los fundos; podría decirse que un gran latifundio que cumpla con esas cinco obligaciones (recordar que la jurisprudencia propugna una interpretación flexible al respecto) es acorde con el principio de la función social de la propiedad, cuando la misma ley dice pretender abolir el sistema latifundista?

Parece claro, pues, que no hay que identificar la función social aludida por el artículo 19 (expresión utilizada por la ley —de manera poco rigurosa, creadora de estas confusiones— a los solos efectos ya señalados y que, por tanto, debería entenderse como: obligaciones mínimas a cargo de los propietarios privados), con la función social, en sentido amplio, a que se refiere normalmente la doctrina que trabaja en esta materia y que es consagrada por el Art. 99 de la Constitución e incluso por las primeras disposiciones programáticas de la Ley de Reforma Agraria.

Otras obligaciones. Como demostración complementaria ese carácter restringido de la "función social" del artículo 19, puede señalarse el hecho de que la misma ley establece otras obligaciones a cargo de los propietarios privados, pero que sin embargo, al no incluirlas dentro de ese artículo, diera la impresión de que su cumplimiento o incumplimiento nada tiene que ver con la función social que pueden cumplir los fundos privados.

ŀ

Dentro de esas otras obligaciones, cabe señalar las siguientes:

- Obligación del propietario de suministrar vivienda a quienes trabajan permanentemente en el fundo. Lesta obligación se aplica, según la ley, a las "grandes explotaciones agrícolas", las cuales han sido definidas como aquéllas que ocupen más de 30 trabajadores permanentes, por el Restamento de la Ley de Reforma Agraria, el cual detalla las demás condiciones de dicha obligación. 22
- b) Obligación del propietario privado de adecuar el tipo de explotación y los sistemas de producción utilizados a las normas que al respecto

Artículo 135, de la Ley de Reforma Agraria.
 Artículos 181-186, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria.

señale la Administración. En efecto, el Ministerio de Agricultura y Cría está encargado de elaborar una zonificación o clasificación por zonas de las tierras del país, en función de su capacidad de producción; una vez hecho esto, el mismo organismo debe dictar las normas de cultivo y los sistemas de explotación que juzgue más convenientes para el uso racional de los suelos, en cada una de las zonas; normas a las cuales tendrán que sujetarse los propietarios privados. Estos pueden verse incluso obligados a cambiar su sistema de explotación para readaptarse a lo que señalan aquellas disposiciones; en estos casos, el Estado se compromete a prestarles colaboración.⁴³

Son evidentes las finalidades de carácter social que está intentando perseguir la ley al imponer tales obligaciones (así como otras que pueden estar previstas en otros textos legales) al propietario privado, por lo que su adecuada realización debe considerarse como verdaderas manifestaciones de la función social —en sentido amplio— que es susceptible de procurar la propiedad privada. Sin embargo, por no estar incluidas en el artículo 19, su incumplimiento no acarrearía para el propietario las consecuencias del "incumplimiento de la función social", en el sentido estricto adoptado por la ley, sino otro tipo de sanciones.

4. Afectación mediante la pérdida del derecho de propiedad para su conversión en propiedad dotacional

A pesar de que la propiedad privada ordinaria —ejercida dentro de los condicionamientos señalados— contribuye con los objetivos de la reforma agraria, es indudable que dentro del sistema establecido por la Ley de Reforma Agraria, hay una preferencia por la propiedad privada dotacional. Dicho más precisamente, se encuentra implícito en esta ley que la forma más normal de lograr sus objetivos de reforma es la dotación, porque ella se encuentra más próxima a éstos que la propiedad privada ordinaria,⁴⁴ incluso cuando ésta cumple con la función social; obviamente, aún más si no es así.

^{43.} Artículos 119 a 121, Ley de Reforma Agraria y 140 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria. Es interesante observar la similitud de esta figura con la de la zonificación del suelo urbano, conocida desde hace mucho por el Derecho Urbanístico.

^{44.} En efecto, el régimen jurídico creado para la propiedad dotacional es sensiblemente diferente del aplicable a la propiedad ordinaria. En particular, el acceso a la propiedad dotacional, su ejercicio efectivo e incluso las formas de transferencia, están de tal manera condicionados por la Administración, que el poder de control que de allí se deriva en favor de ésta le puede permitir muy fácilmente orientar a los propietarios dotacionales hacia un verdadero logro de los objetivos de la reforma.

De allí se desprende que, según la aparente intención de la ley, en el enfrentamiento propiedad privada ordinaria - propiedad dotacional, aquélla deba ceder frente a ésta. Para lograrlo, la ley crea algunos mecanismos destinados a lograr que las tierras de propiedad privada ordinaria dejen de serlo y se conviertan en propiedad dotacional. Debe aclararse que, dentro de tales mecanismos, no está contemplado ninguno de alcance general, como habría podido ser una nacionalización de las tierras agrarias u otro similar; por el contrario, la desposesión de los propietarios privados de su derecho para su conversión en propiedad dotacional, sólo procede caso por caso, a través de mecanismos de efectos individuales. Pero, por otro lado, dentro de ellos, los hay de tipo voluntario (cesión gratuita) y de tipo compulsivo (expropiación).

Esta es, pues, la segunda forma en cómo la Ley de Reforma Agraria entiende lograr la afectación de las tierras de propiedad privada ordinaria a los fines consagrados por ella: constituyendo con las mismas una especie de reserva, de la cual poder obtener, mediante ciertos mecanismos, terrenos suficientes para realizar los programas de dotaciones.

Es de hacer notar que, en lo que toca a las tierras de propiedad pública, ésta es la única forma en cómo se manifiesta, en definitiva, su afectación a la reforma agraria. En efecto, tal como lo vimos en el capítulo anterior, las tierras públicas que se encuentran efectivamente afectadas a ésta no pueden ser objeto de explotación directa por parte del Estado, ni de explotación indirecta, a través de arrendamientos, medianerías, aparcerías, etc. La vinculación o afectación de las tierras de propiedad pública en esta materia conduce, pues, ineluctablemente a la propiedad dotacional. En cambio, para las tierras de propiedad privada ordinaria, esa no es más que una de las dos formas alternativas en cómo puede manifestarse su vinculación a la reforma agraria.

Veamos ahora con más detalle los mecanismos a través de los cuales un propietario privado pierde la titularidad sobre sus tierras, a fin de que éstas sean convertidas en tierras de propiedad dotacional.

A. Mecanismo voluntario: la cesión gratuita

El mismo está establecido en el artículo 87 de la Ley de Reforma Agraria, que textualmente dice:

Los propietarios podrán gratuitamente dotar de tierras y constituirlas en patrimonios familiares en beneficio de los arrendatarios, medianeros, pisatarios, ocupantes u obreros que laboren en sus fundos, con arreglo a las dispo-

siciones contenidas en el presente Capítulo, 43 sin perjuicio del derecho que tienen los presuntos beneficiarios para solicitar y obtener del Instituto Agrario Nacional la correspondiente dotación de acuerdo con la ley.

Dichas tierras deberán estar libres de todo gravamen y ser de superficie suficiente a los fines establecidos en el artículo 76.40

Los planes de adjudicación deberán ser sometidos previamente al Instituto Agrario Nacional para su aprobación, con determinación precisa de todas las circunstancias pertinentes a juicio del mismo.

En principio, es a la Administración (por órgano del Instituto Agrario Nacional) a quien corresponde el planificar y ejecutar los programas de dotaciones, a partir de tierras públicas de las que efectivamente disponga o de tierras privadas que haya adquirido al efecto. Sin embargo, la ley ha considerado que ese mismo resultado puede ser logrado directamente por los propietarios privados que deseen ceder gratuitamente sus tierras o parte de las mismas, a individuos que venían trabajando en ellas.

De todas maneras, la ley no deja libre al propietario para que actúe aquí según sus solos criterios. Si así fuera, el particular podría llevar a cabo un programa cuyas condiciones no se ajusten a las disposiciones legales y, por tanto, contrario a los objetivos de la reforma agraria, a pesar incluso de las buenas intenciones que podrían presumirse en este caso. En realidad, no puede considerarse que aquí el propietario está simplemente haciendo uso de las facultades inherentes a su derecho (facultad de disposición, concretamente); la ley lo considera más bien como un ejecutante material de una actuación pública, como un colaborador privado en la actividad administrativa.

Es por ello que se exige que los planes de adjudicación sean sometidos al IAN, previamente a su puesta en práctica, a fin de que este organismo controle que el programa va a ser realizado con arreglo a las disposiciones previstas para las dotaciones hechas por él mismo, es decir, dentro de las condiciones consideradas por la ley como idóneas para el logro de los objetivos de la reforma agraria; en particular, se exige que se cumplan los requisitos mínimos establecidos por el artículo 76 con respecto a la forma y a la superficie que deben tener las parcelas.

Debe señalarse, por último, que, a través de este mecanismo, las tierras de propiedad privada ordinaria dejan de serlo para convertirse in-

Nôtese que dicho capítulo contiene las disposiciones sobre las condiciones que deben llenar las dotaciones hechas por el IAN, que constituyen la regla.

^{46.} El Art. 76 se refiere a las condiciones mínimas que deben tener las parcelas que el IAN otorgue en dotación.

mediatamente en tierras de propiedad reformada o dotación,⁴⁷ a diferencia de lo que ocurre con el mecanismo compulsivo que voy a analizar seguidamente.

B. Mecanismo compulsivo: la expropiación

No es de esperar que normalmente los propietarios privados quieran ceder gratuitamente sus tierras; al contrario. Y, sin embargo, muchas veces la Administración necesitará adquirir tierras privadas —por no haber suficientes públicas o por otra razón— para poder llevar a cabo los programas de dotaciones, situación frente a la cual es necesario prever la posible renuencia de los propietarios. Es a tales fines que la ley ha echado mano del tradicional mecanismo de adquisición forzosa de bienes: la expropiación, aun cuando adaptándola a las peculiaridades de esta materia, tanto en lo referente a su procedencia como en lo relativo al procedimiento a seguir.⁴⁹

Lo que más interesa a los fines de este trabajo es lo relativo a la procedencia de la expropiación agraria. Es precisamente en torno a ese tema que se ha construido la interpretación tradicional sobre la forma en cómo la Ley de Reforma Agraria afecta a la propiedad privada, interpretación a la que ya se hizo alusión en este trabajo. Es el momento, pues, de detenerse un poco más en ella y de exponer nuestro punto de vista al respecto.

a) Procedencia de la expropiación, según la interpretación tradicional

En primer lugar, trataremos de resumir esa posición en pocas frases. Según ella, la Ley de Reforma Agraria sólo somete a los propietarios privados a la necesidad de cumplir con las exigencias prescritas en el artículo 19, ya examinado (es decir, al "cumplimiento de la función social", en sentido estricto); y, en caso de incumplimiento, la consecuencia directa sería que el fundo de que se trate pasaría inmediatamente a ser susceptible de expropiación (según los términos usados por el artículo 22, quedaría afectado a la reforma agraria). Como contrapartida, un fundo en que se cumpla con la función social sería inexpropiable a estos fi-

^{47.} Se trata de un caso excepcional, pues normalmente la creación de este tipo de propiedad se produce por un acto de la Administración (adjudicación).

^{48.} La LRA alude también al mecanismo de la confiscación (Art. 10, literal d), pero éste no puede tener más que una aplicación excepcional.

^{49.} La ley le dedica toda una sección a la expropiación (Arts. 26 a 40); las reglas procedimentales están previstas en el Art. 36.

nes, por estar amparado por la causal de inexpropiabilidad establecida expresamente en el artículo 26.

Tal afirmación (basada, como ya se dijo, en la defectuosa redacción legal y confirmada reiteradamente por la jurisprudencia), ⁵⁰ podría ser cierta en el caso de que los fundos en que se cumple con la función social fuera realmente inexpropiables; pero esto no es así, ya que también ellos son susceptibles de ser expropiados para ser ulteriormente otorgados en dotación. Esto lo prevé la ley misma; en efecto, el artículo 26, luego de consagrar la inexpropiabilidad para los predios rústicos que cumplan con su función social, añade "...salvo las excepciones establecidas expresamente en esta ley". Y luego, otros artículos se encargan de establecer ciertas excepciones; en particular, el artículo 33 dispone que

Cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos constituya un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan, procederá, por excepción, la expropiación total o parcial de ellos, aun cuando correspondan a cualquiera de las clasificaciones indicadas en los artículos 26 y 29 de este capítulo. A los efectos expresados, el instituto deberá comprobar, en el juicio respectivo, los extremos del presente artículo.

Por su parte, el artículo 27, luego de referirse al supuesto de que en el lugar de las dotaciones no hayan suficientes o apropiadas tierras públicas y de determinar el orden en que, entonces, deberá procederse a expropiar las tierras privadas que no cumplan su función social, añade en su último aparte lo siguiente:

También procederá la expropiación sobre otras tierras cuando, ya agotadas las posibilidades anteriores, no quedare otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad...

Las "otras tierras" a que se refiere esta disposición son, evidentemente, las de propiedad privada que si cumplen con su función social: éstas también son expropiables cuando se dé el supuesto contemplado en dicha disposición.

Ver varias sentencias de nuestro máximo Tribunal, en las cuales se sostiene explícita o tácitamente esta posición, recopiladas en Brewer Carías, ob. cit., pp. 40-50 y 59-64.

^{51.} Ambos artículos consagran causales de inexpropiabilidad: por cumplimiento de la función social el primero, y por la poca extensión del fundo, el segundo.

No es cierto, pues, que las tierras privadas que cumplen con su función social estén amparadas por una garantía de inexpropiabilidad, por lo menos no en forma absoluta. Quienes sostienen la interpretación tradicional han tomado en cuenta, naturalmente, esta posible objeción a la misma; han pretendido sortearla diciendo que aquéllos no son más que excepciones al principio, constituido por la inexpropiabilidad de esas tierras. Insistimos, esta posición tiene alguna base en la redacción misma de la ley: el artículo 33 dice "...procederá, por excepción, la expropiación..." y el último aparte del 27 dice que ésta procederá cuando "no quedare otro recurso...".

La situación sería la descrita en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que resume muy bien la posición que estamos comentando:

En materia agraria, la consecuencia jurídica que un fundo cumple con la función social que a la propiedad privada de la tierra le atribuye el artículo 19 de la ley, es la inexpropiabilidad de dicho fundo, salvo: a) Cuando fuere necesario establecer una organización agraria en determinado sitio y la existencia en éste de uno o más fundos constituye un obstáculo de orden técnico y económico para la buena realización del plan (Art. 33); b) cuando en el lugar de las dotaciones o en los circunvecinos no existan, o sean insuficienes o inapropiadas, tierras baldías, ni fundos rústicos de los del dominio privado de la Nación, ni de los institutos autónomos, ni inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional por enriquecimiento ilícito contra la cosa pública, ni haya podido el Instituto Agrario Nacional adquirir tierras económicamente explotables.⁵²

Esta forma de ver las cosas podría explicar mejor el sistema previsto en la ley. Habría que concluir entonces que hay dos formas de expropiación, con un orden de prelación entre ellas:

- "expropiación-sanción": la normalmente aplicable a las tierras privadas y que sólo procede por incumplimiento de la función social; y
- "expropiación-necesidad": que sólo podría aplicarse en defecto de aquélla y cuando se den los supuestos muy concretos del artículo 33 o del artículo 27, último aparte.

Sin embargo, tampoco es totalmente satisfactoria. Se le pueden objetar algunas incorrecciones y puntos que no quedan suficientemente aclarados:

^{52.} Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, del 30 de julio de 1964, transcrita en Brewer Carías, ob. cit., pp. 40-43.

- 1. Las excepciones de los artículos 33 y 27 no son tan excepcionales: aun cuando la ley las mencione con ese carácter, es probable que de hecho se den con cierta frecuencia; todo depende de la mayor o menor intensidad con que se lleve a cabo la política de dotaciones. En particular, el supuesto del artículo 33, es bastante factible, sobre todo por el poder discrecional que, acertadamente, le es dejado allí al Instituto Agrario Nacional.
- 2. La ley no establece ese orden de prioridad entre dos formas de expropiación: la cosa es más compleja y, si es cierto que hay un orden de prelación, éste no se refiere sólo a esas dos eventualidades ni va siempre en ese sentido, como se explicará en breve. Baste ahora señalar que, en la práctica, se pueden dar casos en que no haya necesidad o posibilidad de ver si se acude a la expropiación-sanción antes de acudir a la otra (por ejemplo, en el caso del artículo 33, cuando el o los fundos privados que obstaculizan el proyecto cumplen con su función social).
- 3. No es cierto que la inexpropiabilidad provenga sólo del cumplimiento de la función social. La ley señala expresamente otras causales de inexpropiabilidad: las tierras existentes en zonas declaradas parques nacionales u otras figuras proteccionistas similares (artículo 28); fundos cuya extensión no exceda de 150 hectáreas de primera clase o sus equivalencias en tierras de otras calidades (artículo 29); fundos declarados inexpropiables temporalmente por un acto administrativo específico por presentar un particular interés, según lo establecido en los artículos 192 y 193 (proyectos en zonas despobladas y poco desarrolladas y centros de ceba y recría, respectivamente). No es que en la interpretación tradicional se niegue tal cosa; pero lo que no cuadra bien con la misma es el hecho de que estas otras inexpropiabilidades operan con independencia del cumplimiento o no de la función social; y así, puede suceder, no sólo que un fundo que cumpla con su función social sea sin embargo expropiable ("por excepción"), sino que también uno que no la cumpla sea inexpropiable, al menos temporalmente (por ejemplo: si el fundo tiene una extensión menor que la señalada en el artículo 29, si se encuentra dentro de un parque nacional, etc.). En este caso, habría que hablar de una excepción a la excepción.
- 4. Tampoco es cierto que un fundo que no cumpla con su función social pasa, en todo caso, a ser inmediatamente expropiable; incluso descartando la hipótesis de que está amparado por una de las inexpropiabilidades que se acaba de señalar, en todo caso hay que tomar en cuenta lo que dispone el artículo 27 (primero y segundo párra-

fos): antes que se pueda proceder a expropiar tierras que no cumplan con su función social, hay que agotar primero otras posibilidades (tierras públicas, fundamentalmente); y así, se podría dar el caso de un fundo que no cumpla con su función social y que, a pesar de ello, no sea expropiable, en la medida en que en el sector hayan tierras públicas suficientes y apropiadas para el programa de dotaciones emprendido.

En definitiva, no es nada conveniente esa explicación tradicional en que abundan principios con excepciones no tan excepcionales y excepciones a las excepciones. En particular, su idea rectora (la correspondencia necesaria entre cumplimiento de la función social e inexpropiabilidad y entre incumplimiento de la misma y expropiabilidad) no se corresponde con lo que realmente establece la Ley de Reforma Agraria, a pesar de las expresiones que ella emplee en algunas disposiciones.

b) La expropiabilidad de las tierras privadas dentro del sistema establecido por la Ley de Reforma Agraria

En atención a las anteriores consideraciones, nos parece necesario construir una explicación diferente en relación al sistema previsto al respecto por la Ley de Reforma Agraria: todas las tierras privadas son susceptibles de ser expropiadas a los fines de la reforma agraria, justificándose esta situación en las razones señaladas al principio de este punto (preeminencia de la propiedad dotacional frente a la propiedad ordinaria); pero no lo son todas en el mismo grado o con la misma inmediatez: la ley le establece a la Administración un orden de prelación para la obtención de las tierras necesarias para las dotaciones, orden en el cual están incluidas las privadas, en escalones diferentes según los casos; simultáneamente, la ley prevé que determinadas circunstancias pueden alterar ese orden, en beneficio o en perjuicio de los propietarios privados. Lo que sucede es que tanto en aquel orden de prelación como en las circunstancias alteradoras del mismo, el cumplimiento o no de la función social ejerce alguna influencia; pero éste no es el único elemento que influye en ellos.

Por otra parte, el cumplimiento o no de la función social también tiene algunas consecuencias en el momento en que efectivamente se proceda a la expropiación, de acuerdo con el orden de prelación: algunos de los efectos serán diferentes en uno y otro caso, sobre todo en lo que se refiere a la indemnización. Pero lo que el cumplimiento de la función social no produce es la inexpropiabilidad absoluta y permanente de las tierras privadas de que se trate.

Vamos a explicar esto con más detalle, refiriéndonos primero al orden de proceder y, luego, a los elementos o circunstancias que pueden alterarlo.

a') Orden de proceder

En cuanto al orden de proceder, es el artículo 27 quien se encarga de fijarlo; según él, la Administración, para procurarse las tierras necesarias para dotaciones en el lugar en que se van a realizar éstas, debe hacerlo agotando sucesivamente las siguientes categorías, en el orden en que se indican:

- 1. Tierras de las entidades públicas ("tierras baldías u otras de las propiedades rústicas", mencionadas en el Capítulo I del Título I de la ley).
- 2. Tierras adquiridas por el Instituto Agrario Nacional "por algún otro medio". En realidad, no parece que el Instituto Agrario Nacional esté obligado en todo caso a agotar este segundo paso; si dispone de este tipo de tierras, deberá utilizarlas preferentemente a las siguientes categorías; pero si no, no creemos que esté obligado a intentar comprar, por ejemplo. Para pasar a las siguientes categorías, basta que este organismo no tenga tierras en el sitio en cuestión y que tampoco hayan otras públicas de las que pueden ser efectivamente afectadas por los mecanismos previstos en la ley (transferencias, convenios).
- 3. Tierras de propiedad privada que no cumplan su función social, las cuales deberán ser adquiridas mediante expropiación. Dentro de ellas, también hay un orden de prelación que debe respetarse:
 - a) Las incultas de mayor extensión.
 - b) Las incultas de menor extensión; las explotadas indirectamente; y las no explotadas durante los últimos cinco años.
 - c) Las que, habiendo sido destinadas a parcelamientos rurales, éstos no se hayan efectivamente desarrollado.
 - d) Las que, aptas para la agricultura, estén dedicadas a la ganadería extensiva.
 - e) La ley no señala expresamente ningún orden para los otros casos de incumplimiento de la función social (incumplimiento de normas sobre conservación de recursos o de obligacio-

nes patronales, o falta de registro); habrá que entender que vienen en este lugar.

Con la intención de sancionar el incumplimiento de los propietarios, la indemnización pagada en estas expropiaciones es una indemnización de castigo. En efecto, la ley establece como regla general que una parte de la indemnización, mayor o menor según los casos,⁵³ será pagada en bonos de la deuda agraria; luego establece tres tipos de bonos: "clase A", con las peores condiciones (el mayor plazo de vencimiento, la menor rata de interés, etc.); "clase B", con condiciones menos malas; y "clase C", con las mejores condiciones.⁵⁴ Pues bien, cuando la expropiación se haya realizado sobre tierras incultas o explotadas indirectamente, la indemnización se pagará con los bonos "clase A"; y cuando se haya tratado de otro tipo de incumplimiento de la función social, se utilizarán los bonos "clase B".

Expropiación de cualquier tipo de tierras cuando, agotadas las anteriores posibilidades, exista en la zona un problema agrario de evidente gravedad. Se trata obviamente, de tierras privadas que cumplan con su función social, única categoría que no ha sido señalada hasta ahora por el artículo 27. Curiosamente, éste no establece ningún orden de prelación dentro de esta categoría, por lo que no hay ningún criterio legal que deba orientar al Instituto Agrario Nacional en su escogencia. Como no se trata de una medida de sanción, la ley establece en estos casos un tratamiento de favor para los propietarios expropiados: en cuanto a la indemnización, se pagarán en efectivo las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para el desarrollo del fundo, y el saldo se pagará en bonos "clase C"; además, si se trata de medianos o pequeños propietarios, y la expropiación ha sido total, éstos tendrán derecho, una vez establecida la respectiva organización agraria, a obtener en ella (en propiedad y a título oneroso) una parcela igual a la de mayor área adjudicable.55

b') Circunstancias que pueden alterarlo

En cuanto a los mecanismos o circunstancias que puedan alterar ese orden de prelación, hay que advertir que algunos de ellos operan

^{53.} Ver artículo 178, de la Ley de Reforma Agraria.

^{54.} Ver articulo 174, de la Ley de Reforma Agraria.

Estos beneficios están establecidos en el artículo 27, último aparte, en concordancia con el artículo 33.

en beneficio del propietario privado de que se trata, alejando la posibilidad de que sea expropiado (la ley habla, en esos casos, de inexpropiabilidad, pero no se trata verdaderamente de inexpropiabilidades absolutas). En cambio otros operan en su perjuicio (acercan esa posibilidad). Esas circunstancias o mecanismos son los siguientes (sin que la numeración implique ningún orden entre ellos, ya que son independientes unos de otros):

1. La reducida extensión del fundo: según el artículo 29, son inexpropiables los fundos cuya extensión no exceda de 150 hectáreas de tierras de primera clase o su equivalente en tierras de menor calidad.

Un fundo con esa extensión, cumpla o no cumpla con su función social, no es expropiable; por tanto, llegado su turno en el orden de prelación normal, la Administración tiene de todas maneras que "respetarlo" (al menos temporalmente) y recurrir a las otras posibilidades que le sigan. Se trata, pues, de una alteración en ese orden, que beneficia al propietario.

Esta alteración es permanente en caso de que el fundo hubiere estado cumpliendo con su función social, y en la medida en que lo siga haciendo. En cambio, si se trataba de un fundo inculto u ocioso o explotado en forma indirecta, la alteración (inexpropiabilidad temporal) cesará si, al vencimiento de los lapsos previstos en el artículo 32, no se han subsanado esas fallas; en este caso, el fundo entra de nuevo en la masa de tierras expropiadas, en el orden que le corresponda. En el supuesto de que sea expropiado efectivamente, el propietario recibe un trato de castigo: no sólo recibirá la indemnización en bonos "clase A", sino que, además puede imponérsele una fuerte multa (hasta el 75 por ciento del monto de la indemnización). ⁵⁰

Debe señalarse, sin embargo, que tampoco la inexpropiabilidad permanente (la que se da en caso de cumplimiento de la función social) es absoluta; puede ser eliminada en cualquier momento por el supuesto del artículo 33, que será examinado más adelante: se expropia el fundo por constituir un obstáculo para el establecimiento de una organización agraria. La ocurrencia de este supuesto provoca, pues, una nueva alteración (ahora perjudicial para el propietario) en el orden de proceder originalmente alterado.

El artículo 30 establece la posibilidad, para los propetarios cuyos fundos tengan una extensión superior a la señalada como inexpropia-

^{56.} Artículo 179, parágrafo único de la Ley de Reforma Agraria.

ble por el artículo 29 que se acaba de comentar, de reservarse en ellos una parcela con esas dimensiones. A este "reserva" se le aplica todo lo que se acaba de decir.

2. Una declaratoria expresa de inexpropiabilidad, por acto administrativo, respecto de cierto tipo de proyectos o explotaciones agrarias: se trata concretamente de dos casos previstos en las disposiciones transitorias de la ley, aunque su carácter transitorio no se vea muy claramente.

El primero está contemplado en el artículo 192: un particular que tenga un proyecto de desarrollo de tierras totalmente incultas y ubicadas en una zona poco poblada y que al mismo tiempo, posea los medios financieros y técnicos para llevarlo a cabo, deberá presentarlo al Instituto Agrario Nacional; éste lo aprobará si no interfiere con sus planes y si no tiene objeciones técnicas. Mientras dure el desarrollo del programa y si se cumplen las etapas respectivas, el fundo será inexpropiable. Se trata, pues, de una inexpropiabilidad temporal, por voluntad de la ley, que nace con la autorización dada por el Instituto Agrario Nacional.

El segundo caso está previsto en el artículo 193: los centros de ceba, recría o aclimatación, previamente aprobados por el Ministerio de Agricultura y Cría, pueden ser declarados inexpropiables temporalmente por el mismo organismo. La inexpropiabilidad surge aquí de una declaratoria expresa, decidida discrecionalmente por el Ministerio de Agricultura y Cría y también es de carácter temporal; prevé la ley expresamente que tal protección puede ser suspendida cuando en las explotaciones no se cumpla con los requisitos exigidos por ese ministerio.

La consecuencia, en ambos supuestos, es la misma: los fundos amparados por esa protección quedan excluidos, temporalmente, de la masa de tierras expropiables y, por tanto, del orden de prelación normal, mientras dure la inexpropiabilidad. Sin embargo, esta alteración (que opera en beneficio del propietario) tampoco es absoluta: al igual que en el caso anterior, puede de nuevo ser alterada por el supuesto del artículo 33 de la ley, que se va a mencionar seguidamente.

3. La última circunstancia que puede alterar el orden de prelación a seguir en las expropiaciones agrarias es la prevista en el ya tantas veces mencionado artículo 33 de la ley: cuando fuere necesario establecer un asentamiento agrario en un determinado sitio y que en éste existan uno o más fundos que constituyan un obstáculo para la realización del proyecto, procederá la expropiación, sea cual fuere el caso, se trate de un fundo expropiable o no, es decir que se encuentre en el orden de proceder o no.

En efecto, según decisión expresa de la ley, esta circunstancia elimina las "inexpropiabilidades" consagradas en los artículos 26 (cumplimiento de la función social), 29 (extensión reducida), 192 y 193 (las inexpropiabilidades temporales declaradas expresamente por la Administración, a que acaba de hacerse referencia). En otras palabras, este dispositivo altera (en perjuicio del propietario) tanto el orden de proceder normal como las circunstancias que lo modifican: se expropia, sin más.

En contrapartida, el mismo artículo prevé un tratamiento de favor, en beneficio del propietario, para el caso de que el fundo expropiado hubiere sido "inexpropiable". Ese trato de favor es similar al ya señalado para el caso de las tierras que cumplan con su función social, pero que son expropiadas por no haber más tierras en el sitio de las dotaciones (artículo 27, último aparte): derecho a una parcela en el nuevo asentamiento e indemnización preferencial (parte importante en efectivo y el saldo en bonos "clase C").

Una vez visto lo anterior, queda claro por qué hemos afirmado que esta forma de la afectación a la reforma agraria cubre a todas las tierras de propiedad primado confón o no cumpliendo con la función social a que hace rererencia el artículo 19 de la ley.

IV. LA PROPIEDAD DOTACIONAL

Con el propósito de lograr un nuevo y más justo sistema de propiedad y tenencia de la tierra, la Ley de Reforma Agraria, además de incidir en la propiedad privada ordinaria y en la pública de la manera que hemos analizado, creó un nuevo tipo de propiedad, a la cual se puede denominar dotacional, para distinguirla de la propiedad privada ordinaria, con la cual guarda diferencias notables.

Es, sin duda, la forma de propiedad considerada ideal dentro del sistema de la ley. Las otras dos formas le están, en cierta manera, subordinadas: la propiedad pública, de una manera más inmediata y directa ya que, como hemos visto, su destino normal no es el de consti-

tuirse como tal en verdadera propiedad agraria, sino convertirse precisamente en este tipo de propiedad reformada; y la propiedad privada ordinaria, un poco menos directamente ya que puede continuar siendo explotada como tal y coexistir con esta nueva forma de propiedad, pero siempre sometida a la eventualidad de poder ser hecha desaparecer para darle paso a ésta última.

Esa preferencia por la propiedad dotacional se justifica en que ésta fue configurada por la ley como la forma más adecuada de propiedad dentro de los objetivos de la reforma agraria. Todo su régimen, establecido por la propia ley, está destinado al logro de esos objetivos, lo cual determina la presencia en el mismo de una serie de principios, normas y mecanismos muy peculiares, que constituyen otras tantas diferencias con el régimen de la propiedad privada ordinaria.

Veamos a continuación cómo se origina este derecho, cuál es su naturaleza y cuáles sus características peculiares.

1. La dotación

El nuevo sistema de propiedad y tenencia de la tierra rural, propugnado por la Constitución y la ley como objetivo fundamental de la reforma agraria, difícilmente podría ser alcanzado de manera espontánea, por el libre juego de los factores que intervienen en este sector de la economía. Por el contrario, es evidente que se requiere al respecto de una decidida intervención estatal. Pero esa intervención no puede limitarse a restringir y condicionar, por vía de regulación general, la explotación de los fundos bajo el sistema de propiedad existente. Debe tratarse de una intervención positiva y activa por parte del Estado.

De allí que la Ley de Reforma Agraria, además de regular y limitar el ejercicio de la propiedad privada ordinaria, previó igualmente un instrumento de actuación positiva, por el cual el Estado deberá lograr la redistribución de la tierra rural, que es el mecanismo de las dotaciones.

Este mecanismo consiste en la adjudicación, por parte del Estado, de tierras a los trabajadores agrícolas que no tengan e, igualmente, el suministro de todos aquellos bienes y servicios que se requieran para que la tierra adjudicada sea económicamente productiva. La ley establece expresamente que, además de las tierras cultivables y suficientes, las dotaciones deben comprender la asistencia técnica y crediticia requerida, así como la vivienda, las instalaciones que se destinen a beneficio colectivo de los dotatarios y las obras y servicios públicos complementarios, tales

como vialidad, riego, saneamiento, etc., que deberán ser suministrados y construidos por la Administración.⁵⁷

Como se observa, el mecanismo se desenvuelve a través de dos fases o etapas sucesivas e interconectadas: la adjudicación de tierras y la provisión de los medios necesarios para hacer que éstas sean efectivamente productivas. Estas dos fases, en nuestro concepto, no pueden ser descuidadas, si lo que se busca es efectivamente una verdadera reforma agraria. Así, si se establecen estímulos dirigidos a lograr la productividad de la tierra, sin atender previamente a su redistribución, se puede incluso fortalecer el sector agrario, como uno de los sectores básicos de la economía, pero no se estaría en presencia del proceso de reforma agraria que establece la Constitución. Si, por el contrario, se redistribuye la tierra entre los campesinos pero no se instrumentan de manera adecuada los mecanismos idóneos para lograr su productividad, la población campesina permanecerá en una situación de marginalidad económica, totalmente contraria a los fines perseguidos con el sistema. Esta noción amplia y completa de dotación es la propugnada por la Constitución y desarrollada por la Ley de Reforma Agraria.

Aun así, forzoso es admitir que la base del sistema es el derecho de propiedad sobre las tierras transferidas a los adjudicatarios.

2. Naturaleza del derecho adjudicado

El derecho que sobre las tierras adjudicadas se constituye o transfiere en favor de los dotatarios es de un carácter tan especial, que ha dado lugar a alguna incertidumbre respecto de su verdadera naturaleza, llegando incluso algunos a dudar que se trate efectivamente de un derecho de propiedad.

Los poderes de control que conserva el Estado sobre las tierras adjudicadas y sobre el uso que les dan los dotatarios han hecho hablar a algunos, en relación con la naturaleza jurídica del derecho de que éstos son titulares, de verdadera concesión administrativa y a otros, de derecho real limitado (de Derecho Público). Esa incertidumbre ha tenido a veces alguna repercusión práctica, como la negativa de algunos registradores de protocolizar el título otorgado por el Instituto Agrario Nacional, basada en la consideración de que no se trata de una verdadera transferencia de propiedad.

La renuencia a considerar tal derecho como un verdadero derecho de propiedad se explica por dos circunstancias. Por una parte, en razón

^{57.} V. Arts. 57 y 79, L.R.A.

del carácter tan especial del derecho transferido, sobre todo en algunos de sus rasgos característicos, particularmente extraños al derecho de propiedad tal como tradicionalmente se conoce. Por otra parte, el olvido de la circunstancia de que ese derecho de propiedad tradicional ha evolucionado profundamente en la época contemporánea: ya hoy no se presenta como un derecho idéntico, con iguales características de intensidad y permanencia, respecto de todo tipo de bienes, sino que admite diversas variedades, muchas de ellas muy condicionadas y limitadas en su ejercicio, incluso temporales.

El que un derecho de propiedad sea "peculiar" no debe extrañar, ni debe necesariamente llevar a la conclusión de que no se trata de una real propiedad. En el caso concreto del derecho conferido en las dotaciones, ese carácter está consagrado expresamente en la Ley de Reforma Agraria, la cual en varias de sus disposiciones lo califica de derecho de propiedad.⁵⁸

Este carácter ha sido confirmado por nuestra jurisprudencia. La Corte Suprema de Justicia ha expresado que el derecho transferido a los adjudicatarios es un verdadero derecho de propiedad, aun cuando reconociendo sus características peculiares, las cuales están basadas en la función social que aquél debe cumplir.⁵⁹ También en la doctrina ha sido analizado ese derecho como un tipo de propiedad especial.⁶⁰

Por otra parte, en vista de una tendencia viciada que se ha dado en algunos momentos en la práctica de la ejecución de la ley, consistente en no hacer adjudicaciones en propiedad, en 1979 el Ejecutivo Nacional dictó un Reglamento de Regularización de la Tenencia de la Tierra, en el cual se intenta corregir dicha práctica, mediante una serie de mecanismos tendientes a que los adjudicatarios reciban sus títulos de propiedad.

No cabe duda, pues, de que se trata de un verdadero derecho de propiedad, aun cuando de un tipo especial.

3. Peculiaridades de la propiedad dotacional

Hecha esa aclaratoria sobre su carácter, pasemos ahora a señalar los rasgos peculiares de este derecho, fundamentados en el papel que el mis-

^{58.} Ver artículos 61 y 75, de la ley, entre otros.

^{59.} En ese sentido, ver sentencia de la Sala Político-Administrativa, en Gaceta Forense, Nº 61, 1968, pp. 32-35.

^{60.} Ver Tomás Polanco: "Estructura de la propiedad en la reforma agraria venezolana", en Libro Homenaje a Lorenzo Herrera Mendoza, Tomo I, Caracas, 1970.

^{61.} Publicado en Gaceta Oficial, Nº 31.809, de 29-8-79.

mo está destinado a jugar dentro del nuevo sistema de propiedad y tenencia de la tierra.

Esas peculiaridades se manifiestan en los diferentes aspectos de este derecho: en su titularidad, en su fuente, en su objeto, en su ejercicio y en su transmisibilidad.

A. En relación con los titulares del derecho

No todo individuo puede llegar a ser titular del derecho de propiedad dotacional. La ley exige una serie de requisitos que deben ser llenados por toda persona para poder aspirar a ser beneficiado con la adjudicación de una parcela:

- -que se comprometa a trabajarla personalmente o con sus parientes cercanos que vivan con él;
- —que carezca de tierras o que las que posea sean insuficientes para obtener una producción apta para su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional, y
- -que sea mayor de 18 años.62

Esta norma, que restringe el acceso a la propiedad dotacional a determinadas categorías de personas, es totalmente acorde con uno de los postulados básicos de la reforma agraria, consagrado en el título preliminar de la ley, donde se establecen las bases de aquélla. Se trata de la garantía al "derecho de todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes, a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en los lugares donde trabajen o habiten...". 63

Esta última disposición ha sido considerada por algunos como una mera declaración de principios.⁶⁴ Sin embargo, su redacción no es la de una simple norma programática. Al contrario, en ella se consagra categóricamente un derecho a ser dotados en propiedad, a favor de las personas que se encuentren en el supuesto de la norma. Se trata, pues, de un verdadero derecho subjetivo frente al Estado, el cual está en la obligación

^{62.} Artículos 67 y 76, L.R.A.

Art. 2, literal b), ejusdem.
 Armando Hernández-Bretón: Ley de Reforma Agraria, Edit. La Torre, 12⁴ edición, Caracas, p. 5, Nota 1.

de manera que se les haga efectivo, es decir, que lleguen a ser propietarios de tierras suficientes para la explotación rentable.

Buena parte de la ley contiene las normas y procedimientos destinados a lograr la efectividad de ese derecho. Particularmente notable, como argumento que confirma el carácter de derecho subjetivo a que nos hemos referido, es el artículo 93, que encabeza el capítulo sobre los procedimientos de las dotaciones, y en el cual se dispone que:

Todo individuo o grupo de población rural, en ejercicio del derecho que le otorga el aparte b) del artículo 2º, presentará su solicitud de dotación de tierras por ante la Delegación Local de Dotaciones del Instituto Agrario Nacional.⁶⁵

Sin embargo, dada la imposibilidad práctica de poder hacer efectivo ese derecho a todas aquellas personas que se encuentren en el supuesto de la norma, lo cual no puede hacerse sino a través de un más o menos largo proceso y con apoyo de importantes recursos de toda índole, la propia ley matizó un poco la inmediatez con que cada titular potencial puede aspirar a que se le haga efectivo, estableciendo que:

Las dotaciones... se efectuarán en función de la urgencia de su realización y de los recursos financieros... y administrativos de que dispongan los organismos de la reforma agraria y el concurso de las demás entidades oficiales a que se refiere la ley. Dichos asentamientos tendrán prioridad en las regiones rurales de mayor presión demográfica. En todo caso, el Instituto Agrario Nacional procederá con la mayor prontitud. 66

Además, en vista de que era de esperar que el número de aspirantes sobrepasara los recursos y disponibilidades, la ley estableció entre dichos aspirantes un orden de prelación, con la finalidad de que se atienda primero a las personas que se encuentren en determinadas situaciones que aconsejan darles satisfacción con prioridad; al efecto estableció una serie de criterios, ⁸⁷ dentro de los cuales destacan los referentes a las condiciones socioeconómicas de los aspirantes.

De todo ese conjunto de disposiciones, se deducen con claridad unos rasgos característicos de la propiedad dotacional, peculiares frente al de-

^{65.} Ver, en igual sentido, el encabezamiento del Art. 71, L.R.A.

^{66.} Art. 60, ejusdem.

^{67.} Arts. 68 y 71, ejusdem.

recho de propiedad privada ordinaria, rasgos que no hacen más que poner de relieve el que esta propiedad especial está directamente destinada a servir de instrumento para el logro de los objetivos fundamentales de la reforma agraria. Esos rasgos son, en lo referente a la titularidad del derecho, esencialmente dos, complementarios entre sí:

- 1) Por una parte —a diferencia de lo que sucede con el derecho de propiedad ordinaria, al cual tiene acceso (jurídicamente hablando) cualquier sujeto de derecho, a condición de que posea los medios económicos necesarios para adquirirlo (lo cual, de hecho, lo restringe a relativamente pocas personas) en la propiedad dotacional, el acceso a su titularidad es restringido: no cualquier persona puede llegar a ser titular de ese derecho, ya que debe llenar unos requisitos previstos en la ley, con lo cual se lo restringe a las personas consideradas merecedoras de la protección legal.
- 2) Pero, por otra parte, quienes estén en esa situación, tienen un verdadero derecho subjetivo, garantizado por la ley, a llegar a ser titulares de este derecho de propiedad dotacional. Esto constituye otra diferencia con la propiedad ordinaria, la cual está garantizada en su ejercicio, pero sólo para aquellos que hayan podido adquirirla, sin que el acceso a ella esté garantizado en modo alguno.⁶⁵

Es interesante destacar al respecto que la Ley de Reforma Agraria, preocupada de que la carencia de recursos económicos no signifique un obstáculo para adquirir la propiedad dotacional, ha previsto que las dotaciones, pueden hacerse a título gratuito; ⁶⁹ y, en relación con las dotaciones a título oneroso, estableció reglas sumamente flexibles y generosas en cuanto a la determinación del monto del precio y a las condiciones de pago. ⁷⁰

B. En relación al origen del derecho

A diferencia de lo que sucede normalmente con la propiedad privada ordinaria, la propiedad dotacional no se origina en un acto o negocio de derecho privado, sino que tiene su fuente en un acto del poder público.

^{68.} Art. 99, Constitución y 2º, literal a, L.R.A. Esta garantía del acceso a la propiedad dotacional constituye una manifestación, en el campo específico de la propiedad agraria, de una de las transformaciones sufridas en la época actual por el derecho de propiedad, considerada de las más significativas por E. Novoa Monreal: El derecho como obstáculo al cambio social, Ed. Siglo XXI, México, 1975, p. 146.

^{69.} Artículo 62, L.R.A.

^{70.} V. Arts. 65 y 66, ejusdem.

El Estado es el encargado de dar nacimiento a este derecho, en cabeza de los sujetos que pueden ser titulares del mismo. Es el Estado el que hace las dotaciones, a partir de las tierras públicas destinadas a ese fin o de las privadas que adquiera mediante expropiación, y en beneficio de las personas que él considere que llenan las condiciones legales.

Es, pues, un verdadero acto jurídico-público la fuente de este derecho. Aun cuando en el mismo haya elementos consensuales o convencionales, más importante y significativo es el aspecto derivado del ejercicio de una potestad pública.

La propiedad dotacional es una propiedad estatutaria, cuyos contornos están delineados y precisados en la ley. El acto de adjudicación es, entonces, un acto-condición, que coloca al destinatario del mismo en la situación jurídica general previamente creada por la ley.

El único caso que podría constituir una excepción a esto (las dotaciones gratuitas hechas directamente por propietarios privados, previstas en el Art. 87 de la ley y a las cuales se hizo referencia en el capítulo anterior), en el fondo no lo son porque, por una parte, las mismas deben hacerse "con arreglo a las disposiciones contenidas en el presente Capítulo" (es decir, las reglas de las dotaciones hechas por el IAN); y, por otra parte, en la dotación hay una esencial intervención del poder público, bajo la forma de la aprobación que dicho Instituto debe hacer.

C. En relación con el objeto del derecho

Los sujetos beneficiarios de la reforma agraria tienen, pues, el derecho a recibir en dotación tierras, pero no cualquier tipo de tierras, sino que deben ser económicamente explotables y con una capacidad productiva suficiente, y estar situadas, preferentemente, en el lugar en que trabajan o habitan." La primera exigencia cumple con uno de los objetivos de la reforma agraria, consagrado en el primer artículo de la ley: "que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad".

Pero, en contrapartida, el objeto del derecho está limitado de diferentes maneras.

Por un lado, una persona sólo puede ser propietaria de una parcela,72 limitación absolutamente lógica, dentro de un sistema que pretende luchar contra la gran propiedad rural.

 ^{71.} Art. 2, literal b), ejusdem.
 72. Art. 77, ejusdem.

Por otro lado, también respecto de esa parcela única también hay limitaciones, en cuanto a su extensión. La ley establece los criterios que deben tomarse en cuenta para la determinación de esa extensión: 73

- -- que el parcelero pueda realizar en dicha extensión la mayor parte del trabajo con su esfuerzo y el de su familia;
- —que la capacidad productiva de la parcela sea la suficiente para mejorar su condición económica y el eficaz desarrollo de la explotación, y
- —que la explotación agrícola de la parcela sea susceptible de participar en el incremento de la producción nacional.

Si se analizan estos elementos que sirven para la determinación de la extensión de tierra a ser dotada, debe concluirse que nuestro sistema se orienta hacia lo que en doctrina se ha denominado mediana propiedad 74 y no debe bajo ningún aspecto identificarse con el sistema de minifundios. Se trata de unidades superficiales de tipo familiar, de extensión variable según las condiciones del suelo, pero en todo caso aptas para producir, no sólo lo suficiente para el consumo de la familia, sino también un excedente que pueda incorporarse al proceso económico del país, con lo cual éste se vea incrementado. Pero, al mismo tiempo, también está excluida la posibilidad del latifundio.

Este constituye, en conclusión, otro rasgo peculiar de la propiedad dotacional, que la diferencia de la propiedad ordinaria, encaminado a orientarla más estrictamente a los objetivos de la reforma agraria.

D. En relación al ejercicio del derecho

Si a los beneficiarios de la reforma agraria se les hace propietarios de tierras no es para que hagan con ellas cualquier cosa. El ejercicio de este derecho debe realizarse de la manera considerada adecuada, conforme a las exigencias de la reforma agraria.

Como principio general, la explotación de esas tierras, es decir, el ejercicio de ese derecho, debe someterse a la exigencia de que éste cumpla con la función social, obligación a la que están sujetos, como ya sabemos, tanto el Estado como todos los particulares y, más que ningún

^{73.} Art. 76, ejusdem.
74. Ver Antonio Vivanco: op. cii.
75. Artículo 3, L.R.A.

otro, el beneficiario de una dotación. Ese principio general se concretiza en una serie de restricciones y obligaciones para el propietario dotacional.

Por una parte, debe explotar efectivamente la parcela, pues el mantenimiento de fundos incultos u ociosos es especialmente contrario al principio de la función social; además, la explotación debe ser, obviamente, en labores agrícolas o pecuarias, sin que pueda cambiarles el destino agrario a las tierras.

Por otra parte, la explotación debe hacerse en forma directa (salvo casos excepcionales), no sólo porque la explotación indirecta también es declarada, en general, como especialmente contraria al principio de la función social,⁷⁷ sino porque en particular la ley prohíbe al beneficiario "dar la parcela en arrendamiento, ni en cualquier otra forma de contrato que implique la explotación indirecta de la tierra, salvo en casos de fuerza mayor debidamente comprobada y con la autorización del Instituto, previo informe favorable del Comité Administrativo (del Centro Agrario)".⁷⁸

Además, no basta que sea explotada, sino que debe hacerse de manera eficiente; tanto la organización y la administración como los métodos de trabajo deben ser llevados a cabo eficientemente, única manera en como podrán desarrollarse y mejorarse progresivamente la propia explotación y producirse excedentes. La parcela queda sometida al control de los organismos de la reforma agraria, que velan por el efectivo cumplimiento de estas obligaciones.

El incumplimiento de las mismas trae como consecuencia inmediata sanciones para el responsable, que pueden llegar hasta la extinción del derecho, por revocación pronunciada por el Directorio del IAN. En efecto, las causales de revocación previstas en el artículo 83, son, prácticamente todas, casos de incumplimiento a las obligaciones que se acaban de señalar. Por cierto, la jurisprudencia ha considerado que las mismas son taxativas y de interpretación restringida, en razón de que constituyen una sanción "al incumplimiento de las condiciones legales que, en el criterio del legislador, configuran la función social de la propiedad agraria". ⁵⁰

Esto constituye otra notable diferencia con la propiedad privada ordinaria, en la cual —si bien está sujeta al cumplimiento de la función so-

^{76.} Artículo 20, ejusdem.

^{77.} Ibidem.

^{78.} Artículo 74, último aparte, ejusdem.

^{79.} Artículo 76, ejusdem.

^{80.} Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, publicada en Gaceta Forense Nº 61, 1968, pp. 32-35.

cial y a las eventuales sanciones por no hacerlo— es inimaginable un acto de "revocación"; es cierto que está sometida a la posibilidad de extinción, pero a través del mecanismo de la expropiación, la cual procede no solamente, como vimos, como sanción al incumplimiento de la función social.

La propiedad dotacional, en cambio, es revocable por un acto administrativo, lo cual es posible porque, como se vio antes, su fuente es también un acto del poder público. Y esa forma de extinción procede como sanción al incumplimiento de las obligaciones por parte del propietario dotacional. No se trata del mecanismo de la expropiación, sino de uno mucho más expedito: un simple acto administrativo, luego de un breve procedimiento. De todas maneras, está previsto un pago, pero con una penalidad, justificada en que se trata de una sanción.81

Este es uno de los rasgos que más ha provocado dudas respecto del carácter de propiedad que tiene este derecho, y que ha hecho pensar en que se trata más bien de un tipo de derecho real limitado, conservando el Estado una especie de titularidad latente, que puede reactualizar por incumplimiento del adjudicatario. Sea como fuere, este mecanismo de revocación está totalmente justificado; sería absurdo pensar que el Estado va a realizar las dotaciones, para lograr los objetivos de la reforma agraria, y que luego va a desentenderse de la manera en cómo aquéllas son explotadas.

A cambio de esa situación relativamente "precaria", esta propiedad está protegida especialmente y apoyada por el Estado; además de conllevar el derecho a la asistencia técnica y crediticia y a obtener gratuitamente los servicios y equipamientos complementarios, a lo cual se hizo ya referencia al comienzo de este capítulo, esta propiedad está de alguna manera protegida contra medidas judiciales preventivas y ejecutivas,82 además de ser merecedora de premios, ayudas y estímulos diversos, 33 etc.

En relación a la transmisibilidad del derecho F

Aquí encontramos de nuevo ciertos rasgos característicos, consistentes en ciertas limitaciones a la transmisibilidad del derecho, y que difícilmente son concebibles en la propiedad ordinaria.

En cuanto a la transmisibilidad inter vivos, la ley permite a los beneficiarios el traspaso de sus derechos sobre las tierras recibidas en do-

^{81.} Ver artículo 84, L.R.A.

^{82.} Ver artículo 85, ejusdem.
83. Ver entre otros, artículos 78, 80 y 81, ejusdem.

tación, pero sometiéndolo a varias limitaciones y requisitos. Por una parte el Instituto Agrario Nacional beneficia de un derecho de preferencia, por lo que el dotatario que pretenda enajenar su derecho, deberá previamente ofrecérselo; y sólo en caso de que el mismo no haga uso del derecho de preferencia, podrá proceder el propietario a la enajenación a otra persona. Pero, y esto es una segunda limitación, esa persona no puede ser cualquiera, ya que tiene que tratarse de alguien que reúna los requisitos exigidos para poder ser titular del derecho de propiedad dotacional, conforme a lo que vimos antes. Por último, aún cumplidos esos requisitos, la transferencia no es libre, sino que está sometida a la autorización escrita del IAN. 55

También la transmisibilidad mortis causa está sometida a reglas limitativas de protección. Aun cuando el precio de la parcela ya esté pagado totalmente, al morir su propietario, si los herederos no se ponen de acuerdo respecto de su administración o si optan por la partición, el IAN, podrá declarar extinguida la adjudicación para cederla a otra persona que llene los requisitos necesarios para ser tirular de este derecho, dándose preferencia a los familiares del anterior propietario. En estos casos, el IAN pondrá a la orden de la sucesión el precio de la parcela y de las mejoras.⁸⁶

En resumen, puede afirmarse que todos esos rasgos peculiares de la propiedad dotacional no son más que normas limitativas o de protección que conforman el régimen jurídico aplicable a aquélla, en virtud de su particular forma de afectación a los fines de la reforma agraria, más directa e intensa que la que pesa sobre los otros dos tipos de propiedad también afectados al logro de esos fines.

^{84.} Artículo 74, ejusdem.

^{85.} En el caso de que las tierras dadas en dotación se hayan constituido en patrimonio familiar, según los Arts. 102 y ss. de la ley, la transmisibilidad no está sólo limitada sino prohibida, en razón de la inalienabilidad provocada por dicha institución.

^{86.} Artículo 73, L.R.A.