

Artículo de Actualización

LA CADENA TITULATIVA: EXIGENCIA ILEGAL PARA DEMOSTRAR LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN VENEZUELA

Luís Manuel Almeida Palacios
luisterrazalmeida@hotmail.com

Resumen

El Régimen de la Propiedad de las Tierras de vocación de uso agrícola en Venezuela, a raíz de la Constitución de 1999 y de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario promulgada en el año 2001 con fundamento en ella, ha generado en los ocupantes de las tierras agrícolas una gran preocupación, en virtud de la incertidumbre que se ha creado respecto al legítimo derecho de propiedad. Esta ley, contempla en su artículo 1, que tiene por objeto: "establecer las bases del Desarrollo Rural, Integral y Sustentable". Sin embargo un desarrollo rural con esas características encuentra un freno en disposiciones que no están claramente establecidas en la Ley de Tierras (LDTA), coartando o por lo menos poniendo en duda, el derecho de propiedad que establece el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Una de las disposiciones que vulnera, restringe o dificulta el ejercicio de este derecho, es aquella que establece la obligación, para poder garantizar la permanencia sobre la tierra, de demostrar una cadena titulativa sin interrupciones a partir del año 1848. Es por ello, que mediante el presente artículo basado en una revisión documental, se demostró la ilegalidad de esta exigencia, se llegó a dicha conclusión, considerando que se trata de un aporte que servirá de ilustración desde el punto de vista jurídico, a aquellos ciudadanos que hoy transitan en algún órgano jurisdiccional, tratando de salvar su derecho de propiedad o de posesión establecido en la CRRV.

Palabras Claves: Propiedad, Tenencia de la Tierra, Títulos Otorgados, Cadena Titulativa, Enajenar.

THE TITULATIVES CHAIN: UNLEGAL EXIGENCE TO SHOW THE PROPERTY OWNERSHIP LAND IN VENEZUELA.

Abstract

The regime of land ownership vocation for agricultural use in Venezuela, following the 1999 Constitution and the Law on Land and Agricultural Development promulgated in 2001 on the basis have generated in the occupants of the agricultural land a major concern, under the uncertainty that has been created to the legitimate property rights. This law, referred to in Article 1, which aims to "lay the foundations for Rural, Integral and Sustainable development". However a rural development with these characteristics is a brake on provisions which are not clearly established in the Land Law, curtailing or at least questioning, property rights provided for in Article 115 of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (CRBV). One of the provisions that violates, restricts or impedes the exercise of this right is one that establishes the obligation to guarantee the permanence of the land, to demonstrate titulativa uninterrupted chain from the year 1848. It is for this reason that by this research, document type, in which the illegality of this requirement was demonstrated, he reached that conclusion, considering that this is an illustrative contribution from a legal point of view, to those citizens who today pass at some court, trying to save their right of ownership or possession established in the CRRV.

Keywords: Property, Land Tenure, Granted Titles, Titulatives Chain, Sell.

Dentro de los bienes inmuebles del dominio privado del Estado se habían ubicado tradicionalmente las tierras que no tienen o carecen de dueño a que se refiere el artículo 542 del Código Civil (CC). Estas tierras, denominadas en la época colonial como "realengas" y en la época republicana como "tierras baldías" han sido consideradas tradicionalmente como bienes patrimoniales o del dominio privado del Estado conforme lo indica el artículo 2 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, las cuales como tales, habían estado sometidas a un régimen jurídico específico establecido en el Código Civil, en leyes que han regulado los bienes nacionales como integrantes de la Hacienda Pública y en leyes especiales.

Ahora bien, tradicionalmente, de acuerdo al artículo 544 del Código Civil, "las disposiciones de este Código se aplicarán también a los bienes del dominio privado, en cuanto no se opongan a las leyes especiales respectivas". Por tanto, conforme al propio texto del CC, el régimen relativo a las tierras baldías era el establecido en las leyes especiales, habiendo tenido las normas del CC carácter supletorio, pues se aplicaban sólo en cuanto no se opusieran a las leyes especiales. Esto lo ratificó, en general, el artículo 14 del Código Civil al establecer que: "Las disposiciones contenidas en los códigos y leyes nacionales especiales, se aplicarán con preferencia a las de este Código en las materias que constituyan la especialidad". Esa regulación del CC vigente ha sido tradicional en Venezuela desde 1873.

En todo caso, a partir del CC de 1873 se adoptó el sistema de distribución normativa del régimen de las tierras baldías que todavía está consagrado en el Código Civil vigente, en la forma siguiente: Por una parte, se declaró que los bienes patrimoniales o del dominio privado del Estado, donde se ubicaban

las tierras baldías, podían ser enajenados "de conformidad con las leyes especiales que les concernieran" (arts. 422, CC 1873; art. 447, CC 1880; art. 454, CC 1896; art. 460, CC 1904; art. 521, CC 1922; y art. 543, CC 1942). Es decir, la enajenabilidad de las tierras baldías se admitía expresamente, pero las enajenaciones debían realizarse de acuerdo con lo que se estableciera en las leyes que les concernieran (leyes relativas a las tierras baldías y a los bienes nacionales en general, es decir, a la hacienda pública).

Desde el Código de Hacienda de 1873, coetáneo con el CC, se consideró a los bienes nacionales inmuebles igual que a las tierras baldías, pues se definían como bienes nacionales a "las tierras no apropiadas con título legítimo" (art. 1).

A partir de la Ley de Hacienda Nacional de 1918, que reformó el sistema hacendístico nacional, además de identificarse como bienes nacionales a los "inmuebles que se encuentren en el territorio de la república y que no tengan dueño" (art. 17 de las leyes de 1918, 1926, 1928 y 1934, y artículo 19 de las leyes de 1938, 1947 y de la vigente de 1975), se incorporó otra norma que ha permanecido en vigencia hasta la actual Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, que establece que "la propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción", requiriéndose para prescribir, veinte años cuando existan justo título y buena fe y cincuenta años, cuando falten estos requisitos (art. 25 de la ley de 1918; 28 de las leyes de 1926, 1928 y 1934; 28 de las leyes de 1938, 1947 y de la vigente de 1975).

Conforme a estas normas, las tierras baldías eran enajenables de acuerdo a lo que establecieran las leyes especiales que les concernían. En tal sentido, conforme a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, a cier-

tos baldíos se los había calificado como inalienables, entre ellos, los baldíos situados en la orilla o costa del mar (baldíos playeros) y los baldíos situados en islas marítimas, fluviales y lacustres (baldíos insulares); por lo que salvo esas excepciones legales, del resto, el principio había sido el de la enajenabilidad de los baldíos interiores. En realidad, en la legislación especial sobre los baldíos, sólo fue en la Ley de Tierras Baldías de 1904 y durante el lapso de su vigencia hasta 1909, donde se prohibió expresamente la prescripción (usucapibilidad) de las tierras baldías.

Posteriormente, fue a partir de 1909 cuando la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, como ley especial, comenzó a regular expresamente la posibilidad de prescripción de baldíos, pero sometidos a limitaciones previstas en ese ordenamiento especial; usucapibilidad que, como se dijo, no sólo estaba regulada en el Código Civil sino que luego se establecería en forma general a partir de la Ley de Hacienda Pública Nacional de 1918, también ley especial en cuanto a todos los bienes nacionales y la administración de los baldíos.

Surge entonces la nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, regulando de una manera totalmente distinta el régimen de propiedad sobre las tierras al establecer en su artículo 99, que a partir de esa fecha:

Las tierras propiedad de la República, los Estados, los Municipios y demás entidades, órganos y entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente, conservan y serán siempre del dominio público e igualmente, conservan y mantendrán siempre su carácter de imprescriptibles.

Esta norma, sin duda, constituye una novedad en el ordenamiento jurídico venezolano, pues a partir de la entrada en vigencia de la ley (2001) se produjo un cambio radical en el régimen jurídico de los bienes

inmuebles patrimoniales del Estado, es decir de las personas jurídicas estatales (de la república, los estados, los municipios y las entidades estatales descentralizadas funcionalmente). En efecto, cualquiera que hubiese sido su naturaleza precedente, legalmente han sido objeto de una declaratoria general como bienes del dominio público, habiendo adquirido a partir del 13 de noviembre de 2001, la categoría de bienes inalienables e imprescriptibles.

En el presente artículo se pretende demostrar que el Instituto Nacional de Tierras (INTI), órgano administrativo del tipo Instituto Autónomo, que suplantó al extinto Instituto Agrario Nacional, ha venido exigiendo sin justificación legal o constitucional alguna a los trabajadores poseedores u ocupantes de las tierras agrícolas del país, un requisito sumamente difícil de cumplir, como lo es la denominada *Cadena Titulativa*, mediante la cual deben demostrar la legalidad de su ocupación desde tiempo inmemorial, encontrándose muchos de ellos enfrentando largos y difíciles procesos jurisdiccionales, con amenazas de rescate y de desalojo de dichas tierras ocupadas y en plena producción de rubros alimenticios de origen agropecuario; en razón a ello el desarrollo de esta investigación es plausible dada su importancia e interés social, ya que es un problema actual y pertinente, constituyéndose el mismo en un aporte destinado a facilitar las decisiones correspondientes en los diversos procedimientos que pudieran cursar, tanto en sede administrativa como jurisdiccional de la república.

Abordaje metodológico

Se ha considerado necesario realizar un análisis jurídico de las opiniones de diversos doctrinarios nacionales, en relación al tema y observar las formas como lo han enfocado como problemática nacional, exponiendo nuestra opinión en el subproyecto Sustentabi-

lidad y Ley, de la Especialidad de Derecho Agrario y Ambiental, que se imparte en la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales, Vice-rectorado de Planificación y Desarrollo Regional (UNELLEZ- VPDR), y, sirva de referencia a productores del campo que se encuentra actualmente padeciendo los rigores de esta exigencia administrativa, como garantía para continuar ocupando y trabajando las tierras que poseen.

El derecho hace que sea posible llevar a cabo investigaciones fácticas de su funcionamiento en la sociedad, de ahí que compartamos que la investigación que se desarrolló es netamente jurídica y se divide en dos niveles. El primer nivel es el hermenéutico o dogmático de interpretación; el segundo nivel es el dogmático teórico. Dentro de la dogmática jurídica, señala Jañez (2008) se estudia el derecho positivo vigente, utilizando la interpretación y sistematización, cuyo método se basa en la elaboración de complejos sistemas de carácter formal, compuestos por dogmas jurídicos o tipos, utilizando la abstracción, y siguiendo una serie de operaciones lógicas con un carácter eminentemente sistemático tal como se realizó en este trabajo.

Cambio en el régimen jurídico de los bienes inmuebles

Patrimoniales del Estado

Brewer, (2014) es totalmente asertivo al señalar, que ha ocurrido un cambio radical en el régimen jurídico de los bienes inmuebles patrimoniales del Estado, al ser declarados por efecto de esta nueva ley inalienable e imprescriptible. Así mismo, expone el tratadista, que este nuevo y revolucionario régimen, en nada se parece a lo que Arcaya, citado por Lagrange, (1980, p. 88), menciona, sobre las personas que tuvieran tierras por títulos de venta o composi-

ción desde fecha posterior a 1700, las cuales debían acudir ante la autoridad colonial para mostrar sus títulos y despachos en cuya virtud los poseyeran, con la indicación de que si no acudían serían despojados de las tierras, las cuales podían ser adjudicadas a otras personas.

De igual manera, Beltrán y otros (2011) han referido a los diversos regímenes sobre la tenencia, ocupación, permanencia y obtención de las tierras con vocación de uso agrícola en Venezuela, escribían:

...el descubrimiento de España sobre América consolida su dominio territorial español en el nuevo mundo tomando posesión de las tierras americanas por la fuerza, legalizando su dominio a través de las Bulas Papales, que fueron los instrumentos jurídicos utilizados por los reyes para legitimar su derecho en el Nuevo Mundo (p.36).

Por consiguiente, según Casanova, citado por Beltrán y otros (2011): La doctrina en cuestión sirvió de base para levantar una estructura jurídica en las tierras descubiertas, pues la concesión o asignación papal recayó en la Corona, o sea, en el Estado, con lo que se montó el sistema regalista que rigió las tierras y las minas en el concepto de bienes demaniales.

(...) el Papa Alejandro VI, emitió la primera el 3 de mayo de 1493, "NOVERINT UNIVERSI", reconociendo el derecho de España al dominio de las tierras que Colón había descubierto. (...), se adjudicó a los reyes de España (...) islas y tierras firmes halladas y que se encontrasen descubiertas, que no fuesen poseídas por otro Rey o Príncipe Cristiano (...) (p.30)

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

vinculaciones y mayorazgos. De hecho, según Arcila (1968) citado por Casanova (2007) nos explica la propiedad territorial:

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

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

Vinculación del Derecho Agrario a la Propiedad de la Tierra

Por lo anteriormente expuesto, se observa como el Derecho Agrario estaba completamente vinculado a la propiedad de la tierra con una influencia del Derecho Romano en el proceso de la conquista en Venezuela. Lo cual permitió incluir figuras jurídicas propias de ese derecho como la posesión y la prescripción aun presentes en nuestra legislación. Del mismo modo, es importante resaltar que en el latifundio característico de la conformación en la propiedad territorial del derecho agrario venezolano se hizo presente en los primeros tiempos del movimiento independentista, esto es, a comienzos del siglo XIX. Las instituciones jurídicas de la colonia tienden a desaparecer a raíz de la Independencia, por tanto, todas las tierras que el Estado adquirió fueron repartidas por medio de los haberes militares.

Por esta razón, las haciendas y hatos que se

expropiaron fueron repartidos a los jefes y caudillos militares entre los años 1821 y 1830, los cuales también fungen como antecedentes históricos en la conformación de la propiedad territorial venezolana. Al respecto, señala Delahaye (2003): Mercedes reales, repartimientos, composición y confirmación, resguardos indígenas entre otras.

Se enfoca la adjudicación de tierras baldías como haberes militares a los combatientes de la Guerra de Independencia como un proceso de titulación, en tanto constituía una transferencia, a manos privadas, de derechos de propiedad sobre terrenos públicos. Los historiadores agraristas, ven esta repartición como una primera tentativa de reforma agraria. En ese orden, para el período republicano se sancionaron distintas leyes de tierras baldías, las cuales preveían ciertas obligaciones para poder ser beneficiario de tales adjudicaciones por parte del Estado.

Por su parte, para el siglo XX, todavía seguía vigente la conceptualización del Derecho Agrario concebido como el derecho de la propiedad territorial. Al respecto, los distintos intentos de leyes agrarias en los períodos presidenciales de Medina Angarita (1945) y Rómulo Gallegos (1948) que no se ejecutaron, preveían la figura de las dotaciones de tierras y de las expropiaciones de tierras. Todo ello, vinculado a la influencia de los procesos reformistas de la reforma agraria mexicana en la permanencia u obtención de las tierras con vocación de uso agrícola en nuestro país y en la llamada Hispanoamérica, fijándole diferentes orígenes.

Se encuentra que se trata de un requisito administrativo, sin asidero constitucional, ni legal, puesto que muchos de los ocupantes actuales de tierras con vocación de uso agrícola, muy bien la han podido adquirir por herencia de alguien que la obtuvo de mane-

ra perfectamente legal, aun habiendo sido consideradas baldíos nacionales; tal como lo menciona Brewer (*ob.cit.*), tanto las leyes de tierras baldías y ejidos como las leyes de hacienda pública nacional, generalmente siempre admitieron antes de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la posibilidad de adquirir por usucapión o por prescripción, tierras de dominio público de la nación, de los estados o de los municipios.

Resultados

Se observa que las tierras del dominio público de la nación se rigieron a partir de 1848 y aun antes, por las leyes denominadas “Ley de Tierras Baldías y Ejidos” que rigieron en diferentes épocas en el país. Según la bibliografía consultada, todas con excepción de la vigente desde 1904 a 1909, contemplaron de manera expresa la posibilidad de adquirirlas por prescripción adquisitiva y por contratos de enajenación debidamente convenidos con los órganos administrativos competentes, que en oportunidades pudo haber sido la nación en otras los estados y en otras los municipios, dependiendo el dominio público predominante en cada caso particular.

En efecto, se encuentran referencias legales que ilustran y reafirman en lo que se refiere a la posibilidad de que mediante la usucapión, muchos de los ocupantes actuales de tierras públicas puedan ser inobjetables propietarios, a los que sin duda alguna se les estaría vulnerando su derecho de propiedad, pues con base en estas leyes, anteriormente mencionadas, se han producido verdaderas cadenas legislativas que legitiman los derechos adquiridos por diversos títulos. Por ejemplo, el Congreso dictó el Decreto de 11 de junio de 1823 autorizando al Poder Ejecutivo para promover eficazmente, la inmigración de extranjeros europeos y norte americanos en el territorio de la Re-

pública, por lo que, tomando en cuenta la existencia de “dilatadas tierras baldías” ordenaba que para “este objeto podrá disponer de hasta 3 millones de fanegadas de tierras propias del Estado”, Posteriormente, por Decreto de 1 de mayo de 1826 se dispuso que a tal fin, se agregaba un millón más de fanegadas de tierras baldías.

Debe hacerse mención también al Decreto de 26 de julio de 1823, sobre repartimiento de tierras a militares en la provincia de Apure y Casanare, conforme Ley de 28 de septiembre de 1821, en la cual se dispuso que aquellos que quisieran el total de la asignación de sus haberes en tierras baldías, les serán adjudicadas del modo que previene la citada ley, pero necesariamente se les adjudicará una parte de su haber con dichas tierras. Con esta disposición, el Estado simplemente estaba pagando a muchos militares los servicios prestados en las luchas por la independencia, militares éstos cuyos familiares, herederos legítimos o causabientes, pudieran encontrarse en posesión de lo que le fue legalmente otorgado a su causante a través de las leyes y decretos mencionados.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) viene sin duda alguna a producir un cambio radical en el régimen jurídico imperante hasta su promulgación, sobre los bienes inmuebles propiedad del Estado y en general de las personas jurídicas estatales, ya que han sido declarados por la ley comentada y de manera general, sin excepciones de ninguna naturaleza, como bienes del dominio público, por lo cual desde noviembre de 2001, tienen la categoría de bienes inalienables, es decir no vendibles, fuera del mercado e imprescriptibles, o sea, que sobre ellos no produce efectos la usucapibilidad por inmemorial que haya sido.

Recuérdese que las guerras de independencia, antes que a la enajenación de tierras públicas, lo que procuraron fue al acrecentamiento de los bienes patrimoniales del Estado; por ejemplo, la Ley del 3 de septiembre de 1817, declaró secuestrados y confiscados a favor de la República que estaba naciendo como tal, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al gobierno español, a sus vasallos de origen europeo o a los americanos realistas. Esta confiscación condujo después al reparto de los bienes confiscados, como lo dispuso la Ley de 10 de octubre de 1817 al permitir el repartimiento de bienes nacionales entre los militares, disponiendo así mismo que las propiedades de españoles que no se pudieren enajenar a beneficio del erario público, serían repartidas y adjudicadas a los miembros del ejército en cantidades proporcionales.

Tres años después de sancionada la Constitución de Angostura, se dictó por el mismo Congreso de Angostura la Ley de 6 de enero de 1820 sobre repartimiento de bienes nacionales entre los servidores de la patria, en la cual se previó como recompensas extraordinarias, las adjudicaciones de bienes nacionales a quienes habían servido durante la guerra de independencia.

El Congreso de Angostura, al disponer la unión de los pueblos de Colombia (Cundinamarca, Venezuela y Ecuador) y conducir a la sanción de la Constitución de Colombia de 1821, en la cual se declaró “en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos, que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución, ni a los decretos que expidiere el Congreso” (art. 188), le dio pleno vigor tanto a las leyes de la Primera República como a las que rigieron en la época colonial, legitimando los modos como fueron adquiridas las propiedades inmuebles. Es luego de entrar en vigencia esta

nueva constitución, donde se dictan leyes que se refieren directamente a las tierras baldías como objeto útil para pagar acreencias militares o compensar sus sacrificios en las guerras independentistas.

Señala Brewer (2014):

Las llamadas leyes de reparto de bienes confiscados siguieron aprobándose, esta vez por el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta, y así se sancionó la Ley de 28 de septiembre de 1821, mediante la cual se hicieron asignaciones de bienes nacionales a los que sirvieron a la República. En esta Ley, en efecto, en primer lugar se confirmaron las anteriores asignaciones hechas a los militares tanto por la Ley de 6 de enero de 1820 decretada por el Congreso de Venezuela, como por la Ley de 10 de octubre de 1817 (art. 1) ..., se precisó que para el pago de las asignaciones que correspondían a los militares, se destinaban: 1. Todos los bienes raíces que se hayan confiscado y que se confiscaren con arreglo a las leyes existentes, o que se expidieren en lo venidero, y que no hayan sido enajenados hasta la fecha de la publicación de esta ley. 2 Si estos no alcanzaren podrán también hacerse concesiones de terrenos baldíos por el precio que generalmente se fijare a la fanegada. 3. Quedan también afectados al pago cualesquiera otros bienes nacionales, muebles o inmuebles que se puedan enajenar. (p. 36)

Además, se autorizaba “bastantemente al Poder Ejecutivo para que satisfaga a los militares su haber con los bienes nacionales, observando en lo posible la igualdad y proporción que demanda la justicia” (art. 7). Lo importante a destacar de esta ley, es la especial referencia que se hizo a las tierras baldías como objeto de repartimiento.

A la normativa de reparto de bienes nacionales a los militares, la siguió un mes después, la Ley de 11 de octubre de 1821, la cual vino a ser, hasta cierto punto, la primera regulación general republicana sobre enajenación de tierras baldías y creación de las

oficinas de agrimensura. La ley, por tanto, derogó “el método de composición establecido particularmente por la Instrucción de 15 de octubre de 1754”, y cualesquiera otras leyes para la enajenación de las tierras baldías, disponiendo que esta enajenación debía en lo sucesivo verificarse por los precios y con las formalidades que se detallaban en la ley (art 3).

En efecto, la ley que fue dictada por el Congreso General de Colombia, se basó en los siguientes considerandos que tenían que ver con el fomento a la agricultura y la obtención de ingresos fiscales por la venta de baldíos:

1. Que uno de sus primeros deberes es fomentar la agricultura por cuantos medios estén a su alcance;
2. Que la enajenación de tierras baldías a precios cómodos y equitativos, debe contribuir poderosamente a tan importantes objeto;
3. Que los productos de esta enajenación son necesarios para cubrir los inmensos gastos y erogaciones a que están sujetas las rentas públicas.

Con fundamento en esta política general de enajenación de baldíos, la ley dispuso con carácter general, que podían “enajenarse en lo sucesivo así en las provincias marítimas como en las del interior, las tierras baldías que no han sido antes concedidas a persona alguna, ó que habiéndolo sido por composición, han vuelto al dominio de la República según lo dispuesto en leyes anteriores” (art 1). La única excepción a esta regla de enajenabilidad la constituían “las tierras de comunidades de indios y de los pastos y ejidos de villas y ciudades sobre las que continuarán observándose las que rigen en particular” (art. 2).

Por otra parte, en esta ley se consiguen las primeras normas republicanas (post coloniales) tendientes a regular la enajenabilidad de los baldíos y a regularizar la tenencia y propiedad de la tierra. Se buscaba

conocer cuáles eran las tierras que continuaban siendo baldías, pero garantizándose a todas las personas que se hallaban en ese momento “en posesión de las tierras baldías con casas y labranzas en ellas, sin título alguno de propiedad”, que serían “preferidos en las ventas, siempre que en concurrencia de otros se allanan a pagar el mismo precio que se ofrece por ellas” (art 4).

De igual forma, la ley reconoció la propiedad de quienes poseyeran tierras baldías por tiempo inmemorial o a título de justa prescripción, al disponer que en esos casos esas personas “deberán concurrir en el término perentorio de un año á sacar sus títulos de propiedad, debiendo si no lo hicieren, volver al dominio de la República las expresadas tierras aunque estén pobladas o cultivadas” (art. 5). Nada se estableció respecto del tiempo necesario para considerar una posesión inmemorial (usualmente más de 40 años), y nada se reguló la ley sobre usucapibilidad temporánea de las tierras baldías, lo que se continuaba regulando por el derecho común.

En cuanto a las personas que querían “comprar tierras baldías ocurrirán a los gobernadores de las provincias en que se hallen situadas las expresadas tierras, manifestando su localidad, ríos y aguas que las bañan, y que no pertenecen en dominio y propiedad a ninguna otra persona”(art. 9); en cuyo caso, el gobernador debía pasar “entonces orden al agrimensor de la provincia, y no habiendo agrimensor a los peritos que tenga por conveniente nombrar, para que midan las tierras y levanten un plan topográfico tan exacto como sea posible” (art. 10); de manera que practicada las diligencias mencionadas, se debía agregar el plano indicado, pasándole el gobernador el expediente “al intendente del departamento para que se declare la propiedad a favor del postulante, comuni-

cando aviso a la tesorería respectiva para el cobro de su valor por cuartas partes en los cuatro años sucesivos” (art. 11).

Por otra parte, la Ley exigía con carácter general, que dentro de los cuatro años contados desde la publicación de la ley, “todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia deberán registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia, y desde este tiempo ningún juez ni escribano podrá autorizar contratos de compra y venta de dichas propiedades, sin que se acompañe un certificado del agrimensor de haberlo así verificado” (art. 13).

Si luego de “pasados los cuatro años los propietarios no cumplieren con el registro prevenido, sus tierras si fueren adquiridas por merced o composiciones reincorporarán al dominio de la república, y si fueren adquiridas por compras sucesivas u otros títulos, el Gobierno hará practicar los registros a expensas de los propietarios” (art. 14). Por último, la ley autorizó “al Poder Ejecutivo para que pueda enajenar tierras baldías por las dos terceras partes del valor que asigna la ley, siempre que los compradores lo satisfagan inmediatamente en las tesorerías nacionales”(art. 20).

Con base en estas leyes, el Congreso dictó el Decreto de 11 de junio de 1823 autorizando al Poder Ejecutivo para promover eficazmente la inmigración de extranjeros europeos y norte americanos en el territorio de la república, por lo que tomando en cuenta la existencia de “dilatadas tierras baldías” ordenaba que para “este objeto podrá disponer de hasta 3 millones de fanegadas de tierras propias del Estado”, incluso de forma que no estaba sujeto a las disposiciones de la Ley de 11 de octubre de 1821. Posteriormente, por Decreto de 1 de mayo de 1826 se dispuso que a

tal fin, se agregaba un millón más de fanegadas de tierras baldías.

Es importante hacer mención al citado Decreto de 26 de julio de 1823, sobre repartimiento de tierras a militares en la provincia de Apure y Casanare puesto que en términos generales, ese fue el régimen legal de las tierras baldías que estaba en vigencia en Venezuela para el momento en el cual se reconstituye como Estado de Venezuela separado de la República de Colombia en 1830; régimen que se sustituyó por las disposiciones de Ley sobre averiguación de tierras baldías, su deslinde, mensura, justiprecio y enajenación dictada por el Congreso de Venezuela en 1848.

Debe señalarse, sin embargo, que un año antes, y a los solos efectos de regularizar el otorgamiento de justificativos judiciales de posesión sobre tierras en la provincia de Apure, la Secretaría del Interior por Resolución de 12 de junio de 1847, ordenó publicar en la Gaceta Oficial de Venezuela, la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, la cual por lo demás ya había sido expresamente derogada por la antes mencionada Ley de 13 de octubre de 1821, que era ley de la república.

Triunfante la revolución federal en 1860, la Asamblea Constituyente del año 1864 ordena un régimen de recompensas para los militares nuevamente y es por ello que se dicta la Ley de Crédito Público en 1865 por medio de la cual “todos los terrenos baldíos de la Nación quedaron “especialmente hipotecados al pago de la deuda de recompensas militares” a cuyo efecto, se autorizó al Ejecutivo a reglamentar” clara y sencillamente” el modo de obtener dichos terrenos en pago de recompensas, facilitando las diligencias de adjudicación, mensura y deslinde hasta la adjudicación que debía declarar el Ejecutivo Nacional “quien ha de expedir el título de propiedad” (art. 1). En esta

ley se estableció por primera vez, en el ordenamiento jurídico una enumeración de los bienes que se consideraban como tierras baldías (art. 1):

Las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño, es decir, que no pertenecen a ejidos, a antiguos resguardos de indígenas, a corporaciones, ni a personas particulares.

Los realengos ocupados sin título; título que sólo puede suplirse por la justificación que debieron hacer los tenedores de dichos realengos, de haberlos poseído desde antes del año de 1700, según el capítulo 4 de la Real Instrucción comunicada a los que fueron dominios de España en Cédula de 15 de octubre de 1754 y que fue publicada en la Gaceta de Venezuela número 865.

Conclusiones

De acuerdo con el segundo supuesto de la norma, que pretendía establecer un lapso de prescripción inmemorial de 165 años al pretender “revivir” la Instrucción de 1754 que había sido derogada desde 1821, se podría concluir que el Ejecutivo pretendía que el Estado no debía reconocer otro título de propiedad de baldíos que no fueran los justificativos de posesión desde antes de 1700, que debían haber hecho los respectivos ocupantes o tenedores antes de la vigencia del Decreto. Podría deducirse entonces, que se buscaba desconocer cualquier otra prescripción adquisitiva, y los que tuviesen posesión de baldíos, aun de carácter inmemorial, sólo podían adquirirlos mediante compra, en la cual se establecían las debidas preferencias (art. 10).

Esta disposición podía conducir a la interpretación de que la norma del Decreto buscaba establecer la imprescriptibilidad de los baldíos; sin embargo, hay que convenir que por el carácter reglamentario del mismo, dicha regulación era ilegal por contrariar

el texto de la Ley de 1848, es decir, impera aquí la jerarquía de las normas jurídicas.

En todo caso, en el decreto de 1865 también se estableció la posibilidad de enajenación de los baldíos (art. 2), sometida a diversas condiciones, entre ellas la derivada de la proximidad de las tierras al dominio marítimo (situadas a orillas del mar, o de lagos o ríos navegables por botes de remo, vela o vapor). En el decreto se daba preferencia para la compra de los baldíos al arrendatario y al ocupante; y al poseedor por tiempo inmemorial que no hubiere sacado el título de las tierras con anterioridad (art. 10).

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no se localiza una norma que conduzca a la exigencia administrativa de la “cadena titulativa” que hemos comentado. Tampoco lo dispone la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. El artículo 82 de la ley vigente (2010), contiene el procedimiento para el rescate de las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras (INTI) que se encuentren ocupadas de manera ilegal o ilícita pero tampoco se establece de manera expresa la exigencia de una cadena titulativa desde el año 1848 para demostrar el derecho de propiedad sobre las tierras de vocación agrícola por parte de los agricultores y criadores del país. Solo exigen presentar los documentos o “Títulos suficientes” que demuestren su derecho.

Cuando la norma comentada se refiere a “encadenamiento”, agrega las palabras titularidades del dominio, pero no todos los ocupantes de tierras con vocación de uso agrícola se encuentran en la misma condición, por cuanto muchos de ellos pudieran ser causahabientes, es decir, herederos legitimarios o testamentarios de próceres que recibieron pago como haberes militares o de personas que de buena fe adquirieron por usucapión con fundamento en las leyes

de tierras baldías y ejidos que así lo permitían o simplemente adquirieron por un contrato perfectamente válido de enajenación suscrito con algún ente estatal.

Las Tierras baldías nacionales, estatales o municipales, siempre pudieron ser adquiridas legalmente por los particulares, pues fue solo durante el lapso de 1904 a 1909, por virtud de la Ley aprobada en 1904, que expresamente se prohibió tal posibilidad. De manera que si alguien adquirió por venta que le hiciera algún presidente de Estado, como se llamaban antes los gobernadores, una determinada extensión de terrenos agrarios, su "título suficiente" es el documento de enajenación debidamente registrado o protocolizado y no requiere ninguna cadena titulativa para demostrar sus derechos como propietario, de donde se deduce que resulta totalmente ilegal y contraria a derecho tal exigencia por parte del Instituto Nacional de Tierras.

Referencias Bibliográficas

- Brewer, Allan (2014). Inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes del dominio público. *Revista de Derecho Público* N° 137. Caracas.
- Beltrán, K., G. Mata y J. Álvarez (2011). Aproximación a un nuevo concepto de derecho agrario en Venezuela. *Voces: Tecnología y pensamiento*. Vol 5, No 1 - 2. Enero - Diciembre 2011, UPT Mérida.

- Casanova, R. (1997). *Derecho Agrario*. Mérida: Consejo de Publicaciones. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Código civil de Venezuela. *Gaceta* N° 2.990 Extraordinaria del 26 de Julio de 1982, Congreso de Venezuela.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.453, Diciembre 15, 2009.
- Delahaye, O. (2003). *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela desde Colón: la titulación 1483-2001*. Caracas: Fondo editorial Tropikos.
- Lagrange, E. (1980). *Notas sobre Enajenación y Usucapión de Tierras Baldías*. Caracas: Ediciones Magón.
- Ley de Tierras Baldías y Ejidos (1936). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, 3 de Septiembre de 1936. Número S/N Ext.
- Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.991, Extraordinario del 29 de julio de 2010.