



## Análisis del procedimiento de rescate en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005

*Mildred Revilla* \*  
*Innes Faria Villarreal* \*\*

### Resumen

Uno de los medios propuestos por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario 2005 para lograr el reparto de tierras es el rescate de tierras propiedad de entes públicos ocupadas ilícitamente, cuyo análisis es el objetivo general del presente trabajo. Para alcanzar el objetivo propuesto se lleva una investigación jurídico-descriptiva, con técnicas de análisis documental de legislación, doctrina y jurisprudencia. Se concluye que el rescate de tierras constituye un juicio de reivindicación en sede administrativa, lo que conlleva a violentar garantías constitucionales y legales. La duración del procedimiento es menor a la del procedimiento administrativo sumario regulado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, a lo cual se une el alto grado de discrecionalidad que se le otorga al Instituto Nacional de Tierras. Se recomienda una revisión legislativa de dicho procedimiento en aras de garantizar el respeto a la Constitución y a la Ley.

**Palabras clave:** Rescate de tierras, ocupación ilícita, propiedad, procedimiento administrativo.

\* Abogada (URU), Licenciada en Administración de Empresas (LUZ).

\*\* Profesora de la Universidad Rafael Urdaneta (URU). Profesora de la Especialización en Derecho Administrativo de la División de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ). innesfaria@hotmail.com.

## Analysis of the Recovery Procedure in the Agricultural Land and Agrarian Agricultural Development Law of 2005

### Abstract

One of the measures proposed by the Agricultural Land and Agrarian Development Law to achieve land distribution is the recovery of illegally occupied state-owned lands, whose analysis is the general objective of this paper. To achieve the proposed objective, a juridical-descriptive investigation was performed, using documentary analysis techniques on doctrine, legislation and jurisprudence. Conclusions were that land recovery constitutes a judgment of recognizing claims at the administrative center, which leads to violating constitutional and legal rights. The procedural time is less than the summary administrative procedure regulated in the Organic Law for Administrative Procedures of 1981, accompanied by a high degree of discretionary power given to the National Land Institute. A legislative review of recovery procedure is recommended, in order to guarantee respect for the Constitution and the Law.

**Key words:** land recovery, illegal occupation, property, administrative procedure.

### Introducción

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2005) fija como objetivos primarios en su artículo 1º, establecer las bases del desarrollo rural integral y sostenible, la planificación de la actividad agraria de manera estratégica, democrática y participativa; asegurar la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentarias de las generaciones presentes y futuras. El texto normativo precisa los medios para lograr sus propósitos, dentro de los cuales resaltan la eliminación del latifundio, la afectación del uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la actividad agroalimentaria, la propiedad agraria especial o *sui generis*, distribución y erradicación de tierras ociosas, y, el rescate de tierras propiedad de entes públicos ocupadas de forma ilícita (Núñez Alcántara, 2003), entre otros.

La referida Ley regula seis procedimientos administrativos<sup>1</sup>, dirigidos al logro de los objetivos propuestos, a saber: la declaratoria de tierras ociosas o incultas, la certificación de finca productiva, la certificación de finca mejorable, la adjudicación de tierras, la expropiación agraria y el rescate de tierras. Este último, constituye objeto de estudio del presente trabajo el cual tiene como objetivo general analizarlo con el fin de establecer, su naturaleza, bien jurídico tutelado, los legitimados, las tierras afectadas y las exceptuadas, el órgano competente para su tramitación y decisión, y las fases o etapas del procedimiento, para finalmente establecer unas reflexiones finales.

El método empleado para el desarrollo del trabajo es el método analítico. La investigación es de carácter documental y atiende a la doctrina agraria, y administrativa nacional; la legislación; y la jurisprudencia, emanada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

## **1. Rescate de Tierras**

El rescate de tierras constituye uno de los medios diseñado en el contexto de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, para lograr la afectación, distribución y erradicación de las tierras ociosas, la ocupación ilegal o ilícita de las tierras que en otrora pertenecieron al Instituto Agrario Nacional y que fueron transferidas al Instituto Nacional de Tierras, así como los baldíos nacionales o fundos rústicos con vacación agrícola del dominio privado de la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier otra entidad de carácter público nacional, que trasladen la propiedad o autoricen la disposición de las mismas al Instituto Nacional de Tierras para que este realice el rescate.

## **2. Naturaleza jurídica del rescate**

El rescate de tierras, es un procedimiento administrativo a través del cual se forma y expresa la voluntad de la Administración Pública agraria venezolana. Esta voluntad puede afectar derechos, deberes e intere-

1 El presente trabajo se limita al análisis del procedimiento del rescate de tierras en vía administrativa, sin ahondar en la vía contenciosa administrativa.

ses de los particulares o entidades públicas, siempre dentro del marco de formalidades y requisitos que establece la Ley.

El procedimiento de rescate de tierras comporta un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, autónomo, en el sentido de que no requiere agotar ningún acto previo para ejecutarse y de efectos particulares. Su estructura responde a la de un procedimiento administrativo de tipo sumario.

Como consecuencia de esa naturaleza administrativa, este procedimiento tiene que dar cumplimiento no solo a la normativa establecida en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, sino también a las disposiciones constitucionales que garantizan el legítimo derecho a la defensa y de las principio y garantías de los que esta revestida la propiedad, Así quedó establecido en la sentencia N° 444/2001 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2001) caso: Papelería Tecniarte, C.A.

Concretamente, con relación al debido proceso, esta Sala ha sostenido en diversas decisiones que, cuando el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 expresa que el debido proceso se aplicara a todas las actuaciones judiciales y administrativas, se está refiriendo a la necesidad de que cualquiera sea la vía procesal escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho a la defensa de la parte y que involucre una tutela judicial efectiva.

Sin embargo, el respeto al debido proceso adquiere mayor relevancia cuando se trata de actos que emanen de los órganos de la Administración Pública. Al efecto, se ha afirmado que el procedimiento administrativo, como un dispositivo del principio de legalidad de la Administración, persigue asegurar, además de la eficacia de la actividad administrativa, la protección de los derechos e intereses de los sujetos que puedan ser afectados directamente por la resolución que vaya a adoptarse tras la tramitación del procedimiento. Por ello, en las normas procedimentales no deben faltar las previsiones que garanticen a los administrados la defensa de sus derechos e intereses frente a la actuación de la Administración.

De igual forma, debe aplicarse de forma supletoria las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981 en todas y cada una de sus fases, actos o autos que se generen de parte del ór-

gano administrativo, que en este caso es el Instituto Nacional de Tierras, por tratarse de un procedimiento administrativo constitutivo conforme al artículo 47, ejusdem. Así como, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos de 2008.

De tal manera, que el Instituto Nacional de tierras con ocasión de practicar un procedimiento de rescate, tendrá que ajustarse a las disposiciones propias de estas leyes, de lo cual se infiere que se requiere de su análisis para ejercer los mecanismos de defensa de los ocupantes precarios o terceros interesados (Sainz Muñoz, 2003).

### **3. Bien jurídico tutelado**

En principio, el procedimiento de rescate de tierras tiene como finalidad devolver, las tierras que se encuentren ocupadas ilícita o ilegalmente y que sean propiedad del Instituto Nacional de Tierras, pero además, todas aquellas tierras baldías propiedad de la República que tengan la cualidad de tener vocación agrícola y ser del dominio privado de la República; institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier otra entidad de carácter público nacional. Para que estas últimas formen parte del bien tutelado deben trasladar la propiedad o bien, autorizar la disposición al Instituto Nacional de Tierras.

### **4. Legitimados**

El procedimiento no debe instaurarse de modo indiferente entre cualesquiera sujetos, sino entre aquellos que se encuentren frente a la relación material o interés jurídico controvertido, en la posición subjetiva de legítimos contradictores, es decir, titulares activos y pasivos de dicha relación (Rengel Romberg, 2001).

La legitimación, es la aptitud para ser parte en un procedimiento, no toda persona con capacidad pueda ser parte de un procedimiento, sino únicamente las que se encuentran en determinada relación con la pretensión (Araujo Juárez, 1998).

#### **4.1. Legitimado Activo**

El legitimado activo es el Instituto Nacional de Tierras quien tiene la facultad atribuida por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de proceder

al rescate (Sainz Muñoz, 2003). Así lo establece en su artículo 82, cuando sostiene “El Instituto Nacional de Tierras tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad o que estén bajo su disposición que hayan sido ocupadas ilegal o ilícitamente...”.

Es de notar que, si el Instituto Nacional de Tierras logra, mediante el rescate recuperar todas la tierras a que se ha hecho referencia, se consolidará como el propietario más grande de tierras en Venezuela.

#### **4.2. Legitimados pasivos**

Legitimados pasivos son todos aquellos poseedores que ocupen de manera ilegal o ilícita tierras que pertenecen al Instituto Agrario Nacional, situación esta que afectaría a poseedores privados y también a todos los entes de la República sin distinción, sean de la Administración Pública centralizada o descentralizada, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, entre otras, siempre y cuando las tierras sean baldías, o no siéndolo, que tengan vocación agrícola y no hayan sido trasladada en propiedad al Instituto mencionado.

### **5. Tierras afectadas**

En primer lugar, las tierras afectadas son las que pertenecen al Instituto Nacional de Tierras, las cuales, es prudente recordar, son tierras que pertenecieron al Instituto Agrario Nacional. En segundo lugar, las tierras baldías nacionales o fundos rústicos con vocación agrícola, pertenecientes a: la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas de Estado, fundaciones y cualquier entidad de carácter público nacional.

#### **5.1. Tierras exceptuadas**

Entre las tierras que no podrán ser objeto de un procedimiento de rescate se encuentran las que están en óptimas condiciones de producción, las que se encuentren en total adecuación a los planes y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional y las que no excedan de dos unidades del patrón de parcelamiento establecido en la zona por el Instituto Nacional de Tierras (Sainz Muñoz, 2003).

## 5.2. Excepciones

Sin embargo, de acuerdo al artículo 84 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, aún las tierras exceptuadas pueden ser objeto de un procedimiento de rescate si concurren circunstancias de interés social o utilidad pública. Esto indica que las excepciones en materia de tierras no tienen carácter absoluto, pues están condicionadas a la discrecionalidad del Instituto Nacional de Tierras que puede aplicar o no la excepción del procedimiento de rescate a las tierras.

Así las cosas, las referidas excepciones se consideren débiles, además de generar una contradicción que debe ser analizada, por cuanto si el procedimiento de rescate se dirige a devolver al Instituto Nacional de Tierras lotes de tierras propios del Instituto, o, que estén a su disposición y se encuentren ociosas o incultas, de ello se infiere que aún cuando un predio esté en óptimas condiciones de producción y responda a los planes, lineamientos y patrones de parcelamiento, no constituye una excepción para evitar la realización del procedimiento de rescate, por cuanto éste sanciona no sólo la ociosidad, sino también la ilegalidad o ilicitud de la ocupación.

Por otro lado, existe una contradicción en la norma, cuando se afirma que por causa de utilidad pública o interés social las tierras exceptuadas podrán ser objeto de rescate, lo cual puede interpretarse como que la norma reconoce que genera un daño a este ocupante ilegal o ilícito, por lo cual tendrá que realizar una justa indemnización, correspondiendo más a una expropiación, que a un rescate propiamente dicho, lo cual contradice el contenido del artículo 86 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, cuando establece que la ocupación ilegal de las tierras con vocación de uso agrario, no genera ningún derecho y, por tanto, la administración agraria no esta obligada a indemnizar las bienhechurías que se encuentren en ellas.

Por consiguiente, surge la necesidad de solicitar se interprete si el procedimiento de rescate de tierras no reconoce los derechos sobre las bienhechurías de aquellos predios que sean considerados como incultos, ociosos, infrautilizados o utilizados en forma distinta a los planes y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional y del patrón de parcelamiento establecido en la zona por el Instituto Nacional de Tierras, pero si se reconocen en aquellos predios que aún ocupados ilegal e ilícito.

tamente requieren de una declaratoria de utilidad pública para poder ser rescatados.

Lo que por otro lado, lleva a deducir que tanto los planes y lineamientos exigidos por el Ejecutivo Nacional y el patrón de parcelamiento establecido por el Instituto Nacional de Tierras sólo pueden ser exigidos para aquellos predios que se crearon después de la vigencia de los mencionados planes, lineamientos y patrones, pero no a los anteriores.

De tal manera, que los fundos ocupados ilegal e ilícitamente considerados en óptimas condiciones de producción, aún fuera de los nuevos lineamientos, planes y patrones sólo pueden ser objeto del procedimiento de rescate mediante una declaratoria de utilidad pública e interés social y, en tal caso, deben ser reconocidos los derechos de los ocupantes ilegales o ilícitos sobre las bienhechurías.

## 6. Procedimiento

El procedimiento administrativo, constituye una ordenada sucesión de actos a través de los cuales se forma la voluntad de la Administración, voluntad que se emite a través de un acto administrativo o bien se vuelve sobre un acto administrativo para su corrección (Leal Wilhem, 2001). Esa sucesión de etapas se dividen en iniciación, sustanciación, terminación y eventual ejecución; pues no todos los actos administrativos requieren ejecución (Araujo Juárez, 1998; Leal Wilhem, 2001). En el caso específico del procedimiento de rescate de tierras, debe afirmarse que la etapa de la ejecución resulta imprescindible, por tanto comprende tanto la iniciación, la sustanciación, la terminación, como la ejecución.

### 6.1. Iniciación

De acuerdo a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005 el procedimiento de rescate puede darse bien de oficio, por el Instituto Nacional de Tierras o se puede iniciar por denuncia<sup>2</sup>.

2 Conforme al Artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, los procedimientos administrativos sólo se pueden iniciar de oficio o por denuncia.

En el primer caso, es el Instituto Nacional de Tierras por órgano de la Oficina Regional de Tierras que corresponda por la ubicación del inmueble el que inicia el procedimiento mediante un auto que ordena la apertura. En la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, solo se establece el contenido del auto, pero no se contemplan otros requerimientos, debe aplicarse supletoriamente las normas que regulan la iniciación de los procedimientos contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981. En este caso, al dar apertura de oficio a un procedimiento por la Administración, la Ley prescribe que se haga de manera formal y por tanto debe haber un acto de trámite que ordene ese inicio, bien sea que se realice por el propio órgano administrativo competente o por la autoridad administrativa superior.

En esta oportunidad el acto de trámite lo realiza la Oficina Regional de Tierras. Éste acto de inicio, debe constar por escrito, aparecer al inicio del expediente, e identificar las tierras que se presumen serán objeto de rescate y al ocupante ilegal de las mismas si fuese posible.

Ahora bien, el referido Instituto para iniciar el procedimiento debe tener conocimiento de determinados hechos, y ello puede ocurrir por denuncia de un particular o por la actuación de un funcionario. Estas denuncias pueden ser formales y escritas, firmadas o anónimas, verbales e inclusive por los medios de comunicación social (Brewer Carías, 2007a). Esto indica que la información puede provenir de la denominada noticia *criminis*. Una denuncia es una noticia *criminis*. El uso que el autor da a la expresión es la que los medios de comunicación erróneamente presentan.

Por demás, es el modo normal de actuar de la Administración; no se exige en ninguna ley una denuncia formal, basta que la Administración esté en conocimiento. Normalmente se inician de oficio todos los procedimientos que conllevan la disminución o pérdida de derechos de un particular o bien de un funcionario (Leal Wilhem, 2001).

En cuanto a quién puede hacer la denuncia, Sainz Muñoz, (2003), considera que no puede ser cualquier ciudadano ni tampoco una acción popular, que ésta debe ser realizada por un legitimado activo que pueda ser objeto de una adjudicación. Opinión que no se comparte pues el denunciante no es parte ni requiere legitimación, la parte interesada hace solicitudes no denuncias.

Sin embargo, en el artículo 82 de la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario de 2005 no se contempla el supuesto de la denuncia realizada a instancia de parte interesada que requeriría de la legitimidad que alude Sainz Muñoz (2003), solo establece la denuncia, lo que permite inferir que puede provenir de cualquier persona, interesado o no en una futura adjudicación. Esto permite concluir, que aún cuando el denunciante tenga un interés en el procedimiento, no tendrá que sujetarse a las formalidades que requiere un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte interesada y que se contemplan en el artículo 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981.

## 6.2. Sustanciación

Una vez dictado el acto de inicio del procedimiento, el Instituto Nacional de Tierras ordenará la elaboración de un informe técnico, en el cual deben establecerse las condiciones de las tierras, determinar cuales tierras son del Estado y cuales no, si están ocupadas ilegalmente o ilícitamente, o si están improductivas o infrautilizadas o ambas cosas.

Si de ese informe se desprenden elementos que hagan inferir que las tierras analizadas se encuentran ociosas o incultas, mejor dicho improductivas o infrautilizadas como lo refiere el artículo 85 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, se puede entonces proceder a intervenir las tierras mediante una medida cautelar de aseguramiento de la tierra susceptible de rescate, la cual deberá establecer en todo caso el tiempo de duración de la misma y la garantía del ejercicio del derecho de permanencia de los sujetos referidos en los artículos 17, 18 y 20, *ejusdem*. Es de notar que dicha disposición forma parte de la reforma efectuada al Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, y "... se entiende como la solución a la inconstitucionalidad de la intervención de tierras contenida en dicho instrumento en los artículos 89 y 90 declarada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 20 de Noviembre de 2002. En este sentido se recurrió al poder cautelar de la Administración agraria para dictar medidas cautelares en aras de asegurar el objetivo del procedimiento" (Faría Villarreal, 2005: 114).

Se deduce, que en principio la medida cautelar a aplicar en el procedimiento de rescate de tierras, se dirige a aquel ocupante ilegal o ilícito que tiene sus tierras infrautilizadas, o sobre aquellas tierras infrautiliza-

das u ociosas en las cuales se desconoce el carácter de sus ocupantes, si estos son propietarios titulares o solo ocupantes ilegales.

Así mismo se establece que toda medida cautelar debe ser notificada en forma personal a los ocupantes afectados en forma directa durante el acto de su ejecución, es decir, que se procesa *inaudita parte*, en defecto de la notificación personal en el acto de ejecución de la cautelar, se fija en la entrada de la finca una boleta en cuyo contenido se establece el tiempo de duración de la medida y la garantía del ejercicio del derecho de permanencia de los sujetos a que hace referencia los artículos 17, 18 y 20 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005.

Una vez fijada la mencionada boleta se considera el ocupante como notificado, de no ser posible la notificación se ordena la publicación de un cartel en la Gaceta Oficial Agraria, en la cual se notificará al ocupante de las tierras, si no se conociere su identidad o a cualquier otro interesado para que expongan y demuestren sus derechos en un lapso de 8 días hábiles.

Siempre que la actividad administrativa esté dirigida a disminuir, eliminar, perjudicar un derecho o interés de un particular, debe escuchar las razones que pueda oponer a la actividad de la Administración. Es la única fórmula compatible con la obligación constitucional de la Administración de servir a los ciudadanos, de acuerdo al artículo 141 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (Sainz Muñoz, 2003). Por otro lado, si se analiza detenidamente el procedimiento de rescate de tierra, se puede apreciar que tiene varios orígenes y formas de sustanciarse.

Entre estas diversas formas se encuentra el procedimiento enmarcado en Título II, Capítulo IV y el establecido en el Título II, Capítulo II, ambos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005. El primero de los mencionados, es un procedimiento administrativo de carácter autónomo que se sustenta en un informe técnico que ordena el Instituto Nacional de Tierras. No requiere para iniciarse de un acto previo, en éste se acuerdan medida cautelares *inaudita parte*, y en las cuales el ocupante puede o no estar en conocimiento del procedimiento que se ejecuta en su contra, y para quien corre un lapso procesal preclusivo y fatal de 8 días hábiles, lapso en el cual debe exponer las razones que lo asisten y demostrar su derecho.

Este ocupante no puede oponer su carácter de poseedor ni se le contempla un recurso de defensa en vía administrativa. Vencido ese lapso, el Instituto Nacional de Tierras dicta su decisión, la misma agota la vía administrativa, que solo será recurrible en vía judicial.

El otro procedimiento de rescate, tiene carácter subsidiario que deviene del procedimiento de declaración de tierras ociosas o incultas cuya sustanciación se realiza por la Oficina Regional de Tierras, conforme al artículo 39 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005. En este caso, el ocupante tiene la posibilidad de exponer las razones de la ociosidad de sus tierras, establecer alegatos técnicos, propuestas de adaptación, informar sobre su situación socio-económica, demostrar los títulos que acrediten su ocupación, lo que permite inferir que puede alegar su carácter de poseedor, y cualquier otra documentación que estime a fin de ilustrar el criterio del Instituto.

Así mismo, se le permite al ocupante interponer un recurso jerárquico ante el Directorio del Instituto Nacional de Tierras, contra el auto que niegue la averiguación o el emplazamiento de los interesados para ejercer la defensa. Más aún, a este ocupante se le permite reconocer el carácter ocioso de su tierra y convenir en solicitar la certificación de finca mejorable y será el Directorio Nacional de Tierras quien decida si otorga o niega el beneficio al ocupante. No se contempla la aplicación de medidas cautelares y, en todo tiempo, el ocupante esta informado del procedimiento que se lleva en su contra, pues el procedimiento es *audita parte*.

Existe otra forma de proceder al procedimiento de rescate, aún cuando no está establecido en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, sin embargo, el artículo 42, *ejusdem*, señala, entre los requisitos que deben presentarse para lograr la Certificación de Finca Productiva, copia certificada de los documentos que acreditan la propiedad.

Se trata de un requisito vinculado al catastro de propiedad y aún cuando no se trata de un contradictorio que permita establecer si el fundo en cuestión es un baldío o si su ocupante ha adquirido por usucapión, a pesar de ello, el Instituto Nacional de Tierras ha venido aprovechando esta situación para negar la mencionada Certificación, basado en el desconocimiento de la titularidad registral posterior a 1848, planteando la tesis de que aquellas tierras que no tengan títulos anteriores a esa fecha deben ser considerados baldíos y por ende propiedad de la Nación y sujetos al procedimiento de rescate (Gómez, 2005).

Todo esto permite deducir, que existen varias formas por medio de las cuales puede originarse y sustanciarse un procedimiento de rescate de tierras, en el cual los ocupantes ilegales o ilícitos ubicados sobre tierras ociosas o incultas reciben en la misma normativa procedimientos que se sustancian de manera diferente.

También, puede ocurrir que un propietario u ocupante cuando promueva documentos para cumplir con los requisitos del procedimiento de Certificación de Fincas Productivas, dé origen a un rescate de tierras, no basado en lo ocioso, inculato o infrutilizado de las tierras sino en la aparente falta de titularidad.

De tal manera, que puede concluirse que existe un procedimiento de rescate de tierras de naturaleza subsidiario, para normar aquellos ocupantes que se ubican bien sobre tierras privadas propiedad de terceros o en tierras del Instituto Nacional de Tierras que se encuentran ociosas.

Otro procedimiento para aquellos propietarios que no logren demostrar su propiedad o su ocupación con títulos anteriores a 1848; y, un procedimiento de rescate de carácter autónomo, para aquellos ocupantes considerados ilegales que se ubican en tierras consideradas propiedad del Instituto Nacional de Tierras o que están a su disposición y a los cuales no se les reconoce el carácter de poseedores.

### **6.2.1. Lapso de comparecencia y ejercicio de las defensas**

Los ocupantes de las tierras objeto de rescate, tienen un lapso de 8 días hábiles para exponer las razones que les asisten, presentar los documentos o títulos que demuestren sus derechos. Este lapso tiene un carácter único, no está dividido en etapas, como serían la presentación de los alegatos de defensa tanto de hecho como de derecho y, posteriormente, la promoción de pruebas. Las únicas pruebas que se contemplan, son los alegatos, los documentos o títulos suficientes, que demuestren la titularidad por parte del ocupante. Los ocupantes ilegales o ilícitos de las tierras objeto de rescate no pueden oponer ante el Instituto Nacional de Tierras, el carácter de poseedores.

Una vez transcurridos estos 8 días hábiles se abre, *ope legis*, un lapso de 10 días hábiles para que el Instituto Nacional de Tierras dicte su decisión, que bien puede o no proceder a recuperar las tierras. En definitiva el procedimiento debe ser resuelto de 18 días hábiles, por lo que se cons-

tituye como un procedimiento administrativo sancionatorio aún mas corto que el procedimiento sumario. Lo cual se considera en detrimento de los derechos de los interesados por cuanto no van a disponer de tiempo suficiente para alegar y probar en un procedimiento cuya decisión puede incidir negativamente en su esfera de derechos.

### **6.3. Decisión**

Mediante un acto, el Instituto Nacional de Tierras debe notificar la decisión tomada al ocupante de la tierra, indicándole que tiene la oportunidad de recurrir ante el Juez Superior Agrario competente para conocer la causa en virtud de la ubicación de las tierras, mediante un recurso contencioso administrativo de nulidad. El ocupante tiene para recurrir un lapso de 60 días continuos una vez notificado de la decisión.

El Juez Superior Agrario competente por la ubicación de las tierras, constituye el Tribunal de Primera Instancia, y, la Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia constituye el Tribunal de Segunda Instancia.

Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios son competentes para resolver en primera instancia el contencioso administrativo agrario, de las demandas contra los entes agrarios y dictar, aún de oficio, medidas preventivas. Estos mismos Tribunales, conocen de alzada, como Tribunales de Segunda Instancia en las controversias que se ventilen entre particulares.

La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, conoce en Alzada las decisiones de los Tribunales Superiores Regionales Agrarios, los recursos de interpretación sobre el alcance o inteligencia de cualquiera de las normas que contempla la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005 y de los recursos de casación en materia agraria.

Según el artículo 195 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, la Sala Especial Agraria, está compuesta por dos Magistrados de la Sala de Casación Social y un Conjuez de la misma Sala, que hace de ponente permanente para todas las causas y que es designado mediante el voto favorable de los miembros de la Sala de Casación Social.

#### **6.4. Ejecución**

Una vez tomada la decisión, el Instituto Nacional de Tierras debe notificar en forma personal, mediante boleta o a través de la Gaceta Oficial Agraria, al ocupante de las tierras o a cualesquiera interesados que se ha hecho parte del procedimiento, todo lo relacionado con el acto, e indicarles cual es el recurso que procede frente a esta decisión, en este caso es el recurso contencioso administrativo de nulidad ante el Juez Superior Agrario que debe ser interpuesto en un lapso de 60 días continuos después de la notificación realizada al ocupante.

Por otro lado, se establece que en la ejecución del procedimiento de rescate, la administración agraria no está obligada a indemnizar las bienhechurías que se encuentren en las tierras objeto del mismo. Lo cual se considera contradictorio frente al criterio expuesto de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 20 de noviembre de 2002, en la cual se declara inconstitucional el artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, a saber: “No reconocer la propiedad de los bienes que existan sobre las tierras...atenta contra el derecho de propiedad, y hace que el Instituto incurra en un enriquecimiento sin causa, pues se subvierte la idea de acceso inmobiliaria en sentido vertical, que acarrea la inconstitucionalidad de la norma”.

En la referida decisión el Instituto Nacional de Tierras puede acordar, que las bienhechurías inmobiliarias en otrora destinadas a ser vivienda del ocupante, cuando no afecten el proyecto de desarrollo establecido por el Instituto Agrario Nacional en la zona y se ajuste al patrón de parcelamiento, pueden ser dado en adjudicación al antiguo ocupante. También se contempla en la ejecución del procedimiento que el ocupante ilegal debe resarcir los daños que se hayan ocasionados al medio ambiente, cuya determinación requiere que la asistencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.

#### **6.5. Presupuestos de procedencia del procedimiento de rescate de tierras**

Implica esto, que para proceder a aplicar el procedimiento de rescate, deben verificarse ciertas condiciones o supuestos: 1. Las tierras objeto de rescate deben pertenecer al Instituto Nacional de Tierras o estar a

su disposición, 2. Se trate de tierras con vocación agrícola; 3. Las tierras estén ocupadas, y esa ocupación sea considerada ilegal o ilícita. 4. Se trate de tierras ociosas o infrautilizadas.

Primero, en cuanto a las tierras, éstas tienen que pertenecer al Instituto Nacional de Tierras o estar a su disposición. De acuerdo a lo establecido en el artículo 83 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, estas tierras son los baldíos nacionales o fundos rústicos con vocación agrícola del dominio privado de la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier otra entidad de carácter público nacional. Esta pertenencia es una condición de legitimidad, esta propiedad debe ser incuestionable, de manera que no sólo exista a favor de quien se dice propietario una titulación que lo acredite, a través del tracto sucesivo, sino también una posesión que legitime esa titulación mediante la usucapión, tal como lo establece el Código Civil venezolano en sus diferentes artículos. También las normas fiscales. Y, se deduce del contenido del artículo 11 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936.

Por tanto, en caso que la ocupación se verifique sobre tierras baldías, no puede existir duda que esas tierras tienen la condición de baldía nacional, y que se refieren a las tierras existentes en las islas fluviales o lacustre y en las dependencias federales (artículo 13 de la Constitución de República Bolivariana de Venezuela de 1999), porque las que se encuentran en los Estados les pertenecen a estos desde la Constitución de 1881, y actualmente, ha sido ratificada su propiedad y administración tanto en la actual Constitución en su artículo 164, numeral 5, como en el artículo 2 de la Ley de Tierras Baldíos y Ejidos de 1936, y en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, en su artículo 2. En este sentido, Brewer Carías (2007b: 373) expresa que desde "...1848 en adelante hasta 1960...las tierras baldías pudieron ser enajenadas a particulares y adquiridas en propiedad por éstos, por lo que la tradición legal de la propiedad privada de tierras rurales en Venezuela puede legalmente fijarse en cualquier año hasta 1960...".

Desde otro orden de ideas, los baldíos ubicados en el área urbana en virtud del artículo 181 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se convirtieron en ejidos, en los cuales los terceros pueden alegar legítimos derechos adquiridos por aplicación del artículo 789 del Código Civil y demás normas civiles citadas, en ésta se encuentra

la prescripción como modo legítimo de adquirir la propiedad de los inmuebles, cuya usucapión se ha reconocido en las distintas leyes relativas a la administración de dichas tierras desde 1825 hasta 1936 (Lagrange, 1980). Y sólo es a partir de la Constitución de 1999 que se han convertido en imprescriptibles e inalienables.

En tal sentido debe concluirse, que el procedimiento de rescate de tierras se aplicará sólo a las tierras del mencionado Instituto, las baldías nacionales, los fundos rústicos del dominio privado de la República, de los institutos autónomos, corporaciones, empresas de Estado. En todo caso las tierras baldías estatales fueron prescriptibles hasta el día 9 de diciembre de 2001. De manera, que el Instituto Nacional de Tierras debe precisar, sin lugar a dudas, en base a que titularidad y ejercicio de posesión esas tierras pueden ser objeto de rescate y no de expropiación o reivindicación.

Con respeto al segundo presupuesto, que se trate de tierras con vocación agrícola, según se establece en el artículo 209 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, ésta es una consideración que depende exclusivamente del criterio de Ejecutivo Nacional. Para el caso del procedimiento de rescate de tierras, se refiere aquellas tierras que tienen vocación agrícola, conforme al artículo 83 de la referida Ley.

El tercer presupuesto, tierras que estén ocupadas ilegal o ilícitamente, es decir, que sea necesario que exista una norma legal expresa que prohíba la ocupación de las tierras de las entidades públicas por los particulares. En Venezuela, únicamente la ocupación de los terrenos baldíos declarados inalienables es ilegal en virtud de los artículos 145 y 13 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936. Que expresan lo siguiente: es lícita la ocupación de los baldíos cuando no sean de los inalienables, y estos baldíos son los que se encuentran cubiertos de bosques, los que contengan maderas preciosas en cantidades apreciables; los que estén cubiertos de bosques de árboles de caucho; purgo; sarrapia; u otros que suministren gomas, aceites, resinas. Los terrenos que se encuentren en las inmediaciones de las salinas, riberas de los lagos y ríos navegables. Los que se encuentren en las cabeceras de los ríos, riachuelos, manantiales y demás fuentes de agua. Así como los baldíos existentes en las islas marítimas y fluviales.

En virtud de los anterior, con apoyo en el principio constitucional *nullum crimen nulla poena sine lege*, de acuerdo al cual no existe delito ni

pena sin ley que lo establezca, contenido en el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se deduce que las únicas tierras ocupadas ilegalmente son aquellas que se contemplan en el artículo 13 de la Ley de Tierras Baldíos y Ejidos de 1936, y en consecuencia, es contra esta ocupación ilegal que procede el rescate de tierras.

En torno al cuarto presupuesto de procedencia, aplicación del procedimiento de rescate sobre las tierras ociosas o infrautilizadas o que encontrándose en condiciones óptimas de producción su extensión no exceda de dos unidades del patrón de parcelamiento para la zona por el Instituto Nacional de Tierras, de acuerdo al artículo 84 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005. Por ello, se hace necesario como actuación previa del referido Instituto, que en estos casos existan con anterioridad a la aplicación del procedimiento de rescate, los planes y lineamientos que permitan calificar las tierras como ociosas, infrautilizadas o improductivas y, que además, se conozca el patrón de parcelamiento de la zona, para lo cual el Instituto Nacional de Tierras debe haber hecho del conocimiento público, la clasificación de tierras y haber determinado dicho patrón, como vía que permita dar a conocer cuando las tierras consideradas productivas puedan estar sujetas al procedimiento de rescate.

## Conclusiones

En la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2005, en esencia, existen varios tipos de procedimientos de rescate de tierras, a saber: el autónomo regulado del artículo 92 al 96, ambos inclusive; y, los subsidiarios cuyo origen y sustanciación difiere sustancialmente del anterior.

Por otra parte, y dada sus características en la fase de sustanciación, específicamente en la probatoria, el procedimiento de rescate de tierras autónomo se constituye en un juicio de reivindicación en sede administrativa.

La duración del procedimiento es de menor a la del procedimiento administrativo sumario regulado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, lo que perjudica las posibilidades de alegar pero sobretodo de probar. Además, en el pueden acordarse medidas cautelares inespecíficas, que dependen de la discrecionalidad del Instituto Nacional de Tierras y que, en definitiva, pueden resolver al fondo del asunto.

Por todo lo expuesto se recomienda una revisión legislativa de dicho procedimiento en aras de garantizar el derecho a la defensa, el debido proceso, el derecho al juez natural, la presunción de inocencia, la libertad probatoria, los cuales se ven comprometidos con la regulación actual; además del principio de irretroactividad de la ley y los derechos laborales.

### Referencias bibliográficas

- ARAUJO JUÁREZ, José. 1998. Tratado de Derecho Administrativo Formal. Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas, Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908 Extraordinario. 19 de febrero de 2009.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2005. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.771 Extraordinario. 18 de Mayo de 2005.
- BREWER CARIAS, Allan. 2007a. El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Colección de Estudios Jurídicos. N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- BREWER CARIAS, Allan. 2007b. Estudios de Derecho Administrativo 2005-2007. Colección de Estudios Jurídicos. N° 86. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1982. Código Civil de Venezuela. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinaria. 26 de Julio de 1982.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1981. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2818 Extraordinaria. 1 de julio de 1891.
- CONGRESO NACIONAL. 1936. Ley de Tierras Baldías y Ejidos. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial S/N Extraordinaria. 3 de septiembre de 1936.
- FARÍA VILLARREAL, Innes. 2005. Procedimientos administrativos agrarios en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En: Cuestiones Políticas No. 35. Ediciones Astro Data. Maracaibo, Venezuela. Pp. 92-116.

- GÓMEZ R, Carlos Eduardo. 2005. Algunos Aspectos Constitucionales en Materia de intervención u Ocupación de Tierras Rurales. Vadell Hermanos Editores. Valencia – Caracas, Venezuela.
- LAGRANGE, Enrique. 1980. Notas sobre Enajenación y Usucapión de Tierras Baldías. Editorial Magon. Caracas, Venezuela.
- LEAL WILHEM, Salvador. 2001. Teoría del Procedimiento Administrativo. Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas, Venezuela.
- NÚÑEZ ALCÁNTARA, Edgard Darío. 2003. El Nuevo Proceso Agrario Venezolano. Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas, Venezuela.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 2008. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de de Simplificación de Tramites Administrativos. Decreto 6.265. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinaria. 31 de julio de 2008.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 2001. Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Decreto 1.546. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.323. 13 de noviembre de 2001.
- RENGEL ROMBERG, Arístides. 2001. Tratado de Derecho Civil Venezolano Teoría General del Proceso. Tomo II. Ediciones Organización Gráfica Carriles C.A. Caracas, Venezuela.
- SAINZ MUÑOZ, Carlos. 2003. Procesos Agrarios en la Nueva Ley de Tierras. Juris Laboris Cedii. La Victoria, Venezuela.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2001. Sentencia 444/2001. Caso: Papelera Tecniarte, C.A. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2005.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2002. Sentencia 2855/2002. Caso: Recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra Decreto con rango y fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones>. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2005.