

***Evaluación Jurídica de los Registros  
Públicos en Venezuela y su Relación  
con el Catastro y la Reforma Agraria***

por

**Steven E. Hendrix  
Beatriz Pérez Perazzo**

con

**Rooney Guarisma  
Fany Paredes**

diciembre de 1.993

Preparado para el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC),  
Caracas, Venezuela, El Instituto Interamericano de Ciencias  
Agrícolas de la Organización de Estados Americanos (IICA) y  
El Banco Mundial, Washington, DC, EE. UU., bajo un sub-  
contrato de la empresa TRANARG, C.A., Caracas, Venezuela.

***Evaluación Jurídica de los Registros  
Públicos en Venezuela y su Relación  
con el Catastro y la Reforma Agraria***

por

**Steven E. Hendrix**

Asesor sobre Legislación  
y Políticas de Tenencia de la Tierra  
Land Tenure Center (Universidad de Wisconsin--Madison)  
Honorary Fellowship, Institute for Legal Studies  
(Facultad de Derecho, Universidad de Wisconsin--Madison).

**Beatriz Pérez Perazzo**

Socio y Abogado  
(Pérez Perazzo, Silva Prince, Paredes & Asociados)  
Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
(Universidad Central de Venezuela)

con

**Rooney Guarisma**

Abogado, Asesor Legal y Agrimensor

**Fany Paredes**

Socio y Abogado  
(Pérez Perazzo, Silva Prince, Paredes & Asociados)

Enviado a:

Ministerio de Agricultura y Cría (MAC)

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas  
de la Organización de Estados Americanos (IICA)

Banco Mundial

TRANARG, S.A.

Las opiniones aquí expresadas son de los autores, y no representan la opinión del MAC, IICA, el Banco Mundial, TRANARG, S.A. o la Universidad de Wisconsin. Los autores agradecemos el apoyo de dichas instituciones, especialmente la información recogida por una prueba de campo por el Abogado Rooney Guarisma y la empresa Planificación Agroindustrial como sub-contratistas de la empresa TRANARG, S.A. Además, expresamos gratitud a todos los entrevistados.

diciembre 1993

---

## PRÓLOGO

---

El Gobierno venezolano ha decidido ejecutar un proyecto para disponer de un moderno y eficiente sistema de catastro y registro de tierras. El sistema proporcionará información catastral adecuada y actualizada en cuanto a tenencia, régimen de propiedad y uso actual que permitirá garantizar un eficiente programa de regularización. Ya ha empezado el desarrollo de un plan de ejecución del proyecto de "Actualización y Ejecución del Catastro" del "Plan de Inversión para la Transformación del Sector Agropecuario." Para este proyecto, el Gobierno solicitó y obtuvo el apoyo y financiamiento del Banco Mundial.

Tanto el Gobierno como el Banco Mundial creen que el desarrollo de un plan de acción para el proyecto depende mucho en la calidad de los datos y la información ya existentes. Si la información disponible tanto en lo relacionado con la base cartográfica como con los registros es confiable se procederá a la ejecución del proyecto y se incorporará la información catastral existente y los mapas complementarios al Catastro Rural Nacional. En el caso de que la información no sea confiable, el plan de acción tendrá que evaluar como simplificar y mejorar los procedimientos para producir los datos confiables necesarios. Para llegar a una conclusión referente al nivel de confianza de los datos, el Gobierno, a través de su Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), y el Banco Mundial han solicitado una evaluación del Registro Público y su relación con las parcelas dotadas por la reforma agraria venezolana, a través del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de Estados Americanos (IICA),

El presente informe responde a aquella solicitud. Los Términos de Referencia requieren una evaluación legal del Registro Público con tres componentes:

a. Una descripción del sistema registral desde el punto de vista legal: Incorpora una revisión legislativa del proceso. La evaluación describe un marco de referencia acerca de cómo funcionan los registros públicos en teoría. También identifica si existen obvias oportunidades para incurrir en deficiencias o irregularidades, en cuyo caso, se exponen éstas para ponerlas de manifiesto.

b.Una evaluación del nivel de confianza en los registros como tal: Requiere una prueba en los registros mismos. Se determine como se llevan los índices en cada una de las circunscripciones judiciales (político territorial), su contenido, su actualización, y se verifica la confiabilidad del contenido de su información con la consulta de los protocolos. La evaluación se realiza a través de revisión de por lo menos diez (10) Oficinas de Registros Públicos, en los Estados determinados por el MAC. La revisión de los documentos registrados será basada en una muestra seleccionada al azar.

c.Una revisión de la consistencia externa: Incluye una inspección ocular para saber si las inscripciones (los títulos) que aparecen en los protocolos del Registro Público describen en forma precisa las parcelas de terreno. A estos afectos, se hace una verificación en campo.

---

## CONTENIDO

---

Prólogo.....	
Terminología Técnica.....	
Tabla de Siglas.....	
Resumen Ejecutivo.....	
Introducción y Contexto de Políticas.....	
Políticas Relacionadas a la Información Geográfica y los Registros Públicos.....	
Las Instituciones Envueltas en Políticas de Tierras.....	
El Registro Público.....	
Sistema Registral.....	
Antecedentes Históricos.....	
Derecho Registral.....	
División del Derecho Registral.....	
Sistemas Registrales.....	
1. Sistema Francés.....	
2. Sistema Alemán o Germano.....	
3. Sistema Australiano o Sistema Torrens.....	
Sistema Registral Venezolano.....	
El Registro Público--Jurisprudencia.....	
El Registro Público--Normas de Operación.....	
1. Financiamiento de los Registros.....	
2. Bonos del Registrador.....	
3. Supervisión de los Registros.....	

4.	Los Documentos y el Acceso Público.....	
	Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Registro Público.....	
	Catastro Nacional y la Oficinal Nacional de Catastro del Ministerio de Agricultura y Cría.....	
	El Proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro".....	
	El Derecho Comparado: Las Formas de Tenencia de la Tierra y las Tierras Agrarias en el Sistema Registral.....	
	Dotaciones Agrarias en Venezuela y su Relación al Sistema Registral.....	
	Reforma Agraria.....	
	La Afectación.....	
	La Afectación como Límite de la Propiedad Predial.....	
	Fondo de Tierras del Instituto Agrario Nacional.....	
	La Dotación.....	
1.	La Dotación Individual.....	
2.	La Dotación Colectiva.....	
3.	La Dotación Indígena.....	
	Tierras Baldías.....	
	Tierras Rústicas de Dominio Privado de la Nación.....	
	Las Materias Fiscales, Valuación de Tierras, y su Relación al Sistema Registral y Catastral.....	
	Planeamiento y Desarrollo de la Tierra y el Sistema Registral .....	
	En la Práctica: Dotaciones IAN en los Registros Públicos.....	
	Análisis de la Condición Registral Venezolana Referente a las Dotaciones Agrarias.....	
	Breve Resumen del Sistema Registro-Catastro en la Historia y en el Derecho Comparado.....	
	Desarrollo de Sistemas.....	

Europa.....	.....
Africa y el Medio Oriente.....	.....
Latinoamérica.....	.....
Generalizaciones.....	.....
Metodología de Reformas Registro-Catastro: Un Sistema de Información de Tierras de Propósito Múltiple (MPLIS/GIS).....	.....
Definición.....	.....
Beneficios.....	.....
El diseño e implementación de un MPLIS/GIS.....	.....
1. La determinación del alcance del proyecto.....	.....
2. La introducción de tecnología MPLIS/GIS.....	.....
3. La estimación de las necesidades de los usuarios.....	.....
4. El análisis de los requisitos del sistema.....	.....
5. El diseño del sistema.....	.....
6. El plan de implementación.....	.....
7. Los proyectos piloto.....	.....
Requisitos de financiamiento y flujos de beneficios.....	.....
La supervisión y evaluación de un MPLIS/GIS.....	.....
Conclusiones.....	.....
Recomendaciones Operativas.....	.....
Anexos:	
Listado Parcial de Personas Consultadas.....	.....
Listado de Legislación Venezolana Principal Relacionada a la Propiedad, las Tierras Agrícolas y los Registros Prediales.....	.....
Ficha de Verificación Registral.....	.....
Ficha de Verificación Catastral.....	.....

Metodología de la Prueba del Campo.....	
Organización del MAC.....	
Organización de la ONC.....	
Organización del IAN.....	
Organización del Registro Público.....	
Flujograma de como obtener una parcela IAN.....	
Flujograma de la inscripción de un predio IAN.....	
Ejemplos de distintos tipos de títulos IAN:	
Título IAN Provisional Onoroso (individual).....	
Título IAN Definitivo Gratuito con Revocatoria (individual).....	
Título IAN Definitivo Colectivo Oneroso sin Revocatoria.....	
Ejemplo de una Solicitud de Inscripción de Predios y/o Parcelas en el Registro de la Propiedad Rural (el Catastro ONC).....	
Ejemplo de un Certificado de Empadronamiento Catastral.....	
Ejemplo de ficha registral computarizada costaricense (DE ITCO).....	
Índice de Planos y Gráficas:	
Nexo substantivo-formal en los sistemas registro-catastro	



---

## TERMINOLOGÍA TÉCNICA

---

Adjudicación	la determinación de derechos.
Baldías	tierra rural sin otro dueño y no es ejidal. Esta tierra se puede enajenar y ser asignada a los municipios, a tal momento, se convierte en tierra ejidal.
Catastro	un registro de predios. A veces, es solamente usado para el imponer de impuestos. El los últimos años, el vocal se extiende a incluir el mapeo de tierras para fines múltiples. Los términos "catastro de fines múltiples" y un "sistema de información de fines múltiples" son sinónimos.
catastro fiscal	un registro de los valores de las propiedades.
catastro jurídico	un registro de propiedades que identifica el dueño. En Venezuela, la entidad es el Registro Público.
Dotación	una parcela recibida por un beneficiario de un programa de reforma agraria.
Ejido	tierra de los municipios en la época de la colonización, y tierras adicionales adquiridas por las municipalidades. Normalmente, no se vende ni se grave.
Digitalización	un proceso de convertir planos gráficos en forma digital.
dominio pleno	Equivalente al término "fee simple" en inglés. Quiere decir propiedad absoluta sin restricciones.
Fotogrametría	la ciencia y arte de establecer medidas usando fotos.
Geodesia	un ramo de la matemática relacionado con la determinación del tamaño y topografía del globo y las posiciones precisas de puntos en el suelo.

inscripción de escrituras    Vea definición de título.

Lindero                    un objeto físico que marca un límite de un predio, o una línea o plano imaginario uq divide dos parcelas jurídicas.

Monumentación    la acción de referenciar los mapas a sus ubicaciones geográficas exactas. En muchos países, se realiza en apuntadores de bronce en concreto debido a las especificaciones del Inter-American Geodetic Survey y también al trabajo de la Defense Mapping Agency (DMA) del Gobierno de los Estados Unidos.

Ortofotografía    una foto aéreo composito con la cual se ha eliminado distorciones de altura y ángulos.

prescripción adquisitiva                    Equivalente al término "adverse possession" en inglés. Es un método para la adquisición complete de tierra en contra de todos terceros, incluso el dueño. Requiere ciertas acciones tras un período sin interrupción. La mayor parte de las jurisdicciones demandan que la posesión sea actual, visible, abierta, notaria, definitiva, continua, exclusiva, etc. El propósito de aquel listado de requisitos es dar noticia que la posesión no es subordinada a un derecho de otra persona. También se llama usucapión.

propiedad inmueble    Equivalente al término "real property" en inglés. Se distingue de la propiedad mueble, la propiedad industrial o intelectual, y la propiedad personal. Consiste en la tierra, los edificios, y los derecho conectados a la tierra.

Registro                    En América Latina, es normalmente una oficina donde se acepta inscripciones de propiedades, entre otros asuntos.

registración de títulos    Vea definición de título.

Reversión	En el contexto de las Reformas Agrarias latinoamericanas, reversión se aplica a las tierras dotadas. Si la tierra no está utilizada, o si muere el beneficiario, la tierra reverte al estado. En las jurisdicciones de ley común, derechos de reversión existen cuando un dueño transfiere o dota algo menos que todos sus derechos. Por ejemplo, si un dueño, con dominio pleno, dota el derecho de usar y ocupar para la vida a otra persona, al morir aquella persona, la tierra "reverte" a su dueño originario. En tal sentido, el uso de "reversión" es parecido en el Código Civil y el derecho común.
tenencia a la tierra	un modo de mantener derechos sobre la tierra.
Título	En terminología jurídica, un tiene un título si tiene todos los derechos documentados. En la ciencia de la informática geográfica, se distingue entre "inscripción de escrituras" y la "registración de títulos." La inscripción de escrituras da noticia a una transacción, pero no la garantiza. La registración de títulos sí garantiza los contenidos del documento. En este contexto, los títulos necesitan contener (o hacer referencia a) información catastral.
título gratuito	En el derecho civil, es un título a la propiedad sin haberlo pagado.
título oneroso	En el derecho civil, es un título a la propiedad por el dar de compensación (una consideración), normalmente dinero.
título pleno	un derecho exclusivo, o por lo menos un título que excluye otros no compatibles con ello.
Topografía	las estructuras físicas en el superficie del globo.
Triangulación	Un técnico de agrimensura para determinar una posición por medir los ángulos en un serie de triángulos.

Sistema Torrens	Un sistema de registraci3n de tierras por el entregar de "t3tulos." Con excepciones, el t3tulo es conclusivo de la posesi3n de una parcela. B3sicamente, es un sistema de registraci3n de t3tulo, no la registraci3n de evidencia de un t3tulo. El creador del sistema fue el Don Richard Torrens, 1814-1884, un registrador de tierras en Australia.
Usucapi3n	Vea a prescripci3n arriba.
Usufructo	Concepto del C3digo Civil que crea el derecho de usar y gozar la propiedad de otro. El usuario normalmente no puede cambiar la esencia de la propiedad, pero puede utilizarla para ganar una ventaja o utilidad o con fines de lucro.

---

## TABLA DE SIGLAS

---

BANDAGRO	Banco de Desarrollo Agrícola
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
CADAFE	Compañía Anónima Administración y Fomento Eléctrico
CANTV	Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela
CORDIPLAN	Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República
C.V.G.	Corporación Venezolana de Guayana (una corporación regional para el desarrollo de Guayana).
GPS	"Global Positioning System" o Sistema de ubicación de puntos globalmente. Un sistema para el fijar de posiciones en el superficie del globo por tomar medidas desde satélites.
IAN	Instituto Agrario Nacional (la institución de la reforma agraria).
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (la institución de la reforma agraria en el Ecuador).
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización, una agencia de gobierno en Costa Rica.
INPARQUES	Instituto Nacional de Parques
MAC	Ministerio de Agricultura y Cría
MARNR	Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
MPLIS/GIS	Sistema de información de tierras con fines múltiples con un sistema de información geográfica ("Multi-Purpose Land Information System/Geografic Information System"). También se llama un catastro de fines múltiples.

ODEI                    Oficina Central de Estadística e Informática

PDVSA                    Petróleos de Venezuela, S.A. (la empresa estatal de petróleo). Incluye filiales de PEQUIVEN (Petroquímica de Venezuela), MARAVEN, PALMAVEN y LAGOVEN.

SITVEN                    Sistema de Información de Tierras de Venezuela, organizado como un proyecto piloto de PALMAVEN (un filial de PDVSA) con sede del proyecto en Maracay, Venezuela.

USAID                    La Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno EE.UU. (Agency for International Development)

---

## RESUMEN EJECUTIVO

---

Para el logro de las metas y objetivos de las agencias financieras internacionales, pocos temas son tan importantes como los relacionados con la política sobre la tierra. En Venezuela, las implicaciones de la inseguridad jurídica de tenencia de la tierra son más acentuadas en el sector de pequeños y medianos agricultores. Va a ser necesario superar estas dificultades para crear una política sostenible de uso de recursos naturales, mejorar la administración de justicia, ampliar oportunidades de inversión, y eliminar barreras en los mercados especialmente para los históricamente desfavorecidos. En este contexto, muchos países están considerando creación de un catastro de tierras de propósito múltiple/sistema de información geográfica (MPLIS/GIS, o *Multipurpose Land Information System/Geographic Information System*) como un elemento de una estrategia más amplia para conseguir tales fines.

En Venezuela, hay muchas entidades públicas responsables de formular e implementar políticas de tierras, sean urbanas o rurales. Incluyen: el Instituto Agrario Nacional (IAN), la Oficina Nacional de Catastro (ONC) del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), y el Ministerio de Justicia a través del Registro Público, entre otros. El Registro Público se utiliza para la inscripción de transferencias de propiedad inmueble y para normalizar sus transacciones. Al contrario, un "catastro" se usa para delimitar los linderos de propiedades en términos geográficos.

Parece que la ley muchas veces no coincide con la práctica respecto al financiamiento de los registros. Es interesante notar que los registradores tienen que auto-financiar sus operaciones. El 12 de mayo, 1993, se presentó un proyecto de ley para reformar la actual Ley de Registro Público. El borrador trata de corregir varios defectos. Por ejemplo, tiene como fin pagar los registradores y el personal un sueldo equivalente a otros organismos de la carrera judicial. Quizás más importante, el proyecto intenta regularizar el sistema de "auto-financiamiento" de los Registros Públicos.

Estudios en Ecuador y Guatemala encontraron que ambos tienen un sistema de registro público con un registrador con fines de lucro. En los dos casos, según los informes, hay alegaciones de abuso o sueldos excesivos (aunque sean perfectamente legítimos en términos legales) cuando el Registrador es capaz de partir en los ingresos de la oficina,

a través del llamado autofinanciamiento. La mayor parte de los países no aceptan el concepto de auto-financiamiento en el concepto de permitir que los registradores aprovechen su posición para su propio interés económico.

En los países con una forma rudimentaria de registro predial usualmente no tienen un catastro fiscal. Sin embargo, un impuesto predial produce más ingresos que los necesarios para pagar la alta inversión de capital necesaria para establecer un sistema de información geográfica MPLIS/GIS. Basado en las experiencias negativas del Ecuador y Guatemala, y la experiencias positivas de lugares como otros sitios, recomendamos que el Congreso haga un análisis más profundo de las alternativas para financiar los registros.

Referente a un catastro nacional comprehensivo en Venezuela, muy poco se ha sido realizado. De tierras urbanas, quizás el país tiene siete municipios (de un total de 276 municipios) con información catastral actualizado. La no acción por parte del gobierno referente al catastro quiere decir que el país no tiene un sistema comprehensivo y confiable para garantizar los linderos de parcelas.

El Ministerio de Agricultura y Cría y el Congreso están redactando un borrador de ley para la creación de un catastro nacional. Según lo propuesto, toda documentación futura para ser escrita en el Registro Público tendría que incluir un número de identidad de la parcela (la cédula) antes de que se registre, asumiendo que el catastro ya tuvo los planos de la parcela.

Referente a las tierras rurales, las leyes de reforma agraria en América Latina fueron diseñadas para encarar cuestiones relacionadas a la tenencia de la tierra y de política social. Más específicamente, fueron concebidas como un medio para transformar la estructura agraria de latifundios a pequeñas parcelas pertenecientes al productor. Además, la política social determinaba que cualquiera que trabajase la tierra también debía poseerla. De hecho se puede decir sin peligro, que en general la ley agraria fue estructurada para proteger a los agricultoras, trabajadores rurales y campesinos. En Venezuela, el Instituto Agrario Nacional (IAN) provee dotaciones en propiedad de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria.

La "función social" y la preocupación por lo social estuvieron detrás del concepto "tierra para el trabajador" de los programas de reforma agraria de los años 60. En esto está implícito una sospecha por parte de los Latinoamericanos que las fuerzas del mercado actuarían en contra de los



intereses de las clases bajas, si se las deja sin controles.

Desde su inicio hasta 1992, el IAN otorgó solo 57,849 títulos definitivos de un total de 177,677 títulos totales. Es decir que 119,828 (67%) títulos son provisionales.

Cara a tales defectos en la práctica, el Gobierno considera la opción de un MPLIS/GIS. Para el desarrollo e implementación de un MPLIS/GIS que se ajuste en forma apropiada a las necesidades de sus usuarios, deben seguirse siete fases, que consideramos esenciales:

- Determinar el alcance que tendrá el sistema;
- Introducir la tecnología del MPLIS/GIS en la comunidad que lo desarrollará y utilizará;
- Estimar las necesidades de los usuarios;
- Realizar análisis de los requisitos del sistema;
- Diseñar el sistema;
- Diseñar el plan de implementación; y
- Diseñar proyectos piloto, demostraciones y evaluaciones operativas.

---

## INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DE POLÍTICAS

---

Para el logro de las metas y objetivos de las agencias financieras internacionales, pocos temas son tan importantes como los relacionados con la política sobre la tierra.<sup>1</sup> Los objetivos más relevantes se dirigen a los individuos históricamente desfavorecidos (grupos indígenas, y campesinos sin tierra o insuficiencia en cantidad), el medio ambiente, las limitaciones a la inversión, los mercados inoperantes, la administración de justicia, la administración pública y la participación en los beneficios de una sociedad democrática.

La población desfavorecida padece la falta de acceso a la vivienda y a la tierra. Esta población se caracteriza por un alto grado de informalidad (por ejemplo, la posesión de tierras y viviendas sin títulos, negocios no legalizados, etcétera).

En Venezuela, las implicaciones de la inseguridad jurídica son más acentuadas en el sector de pequeños y medianos agricultores.<sup>2</sup> El sector campesino ocupó un lugar primordial como factor para preservar la seguridad y estabilidad del sistema democrático en Venezuela. Este hecho se reconoció en 1.960 cuando se dictó la Ley de Reforma Agraria. En 1.961, Venezuela tuvo 320.094 unidades agrícolas sobre un superficie de 26.004.860 de hectáreas. En 1985, fueron 381.276 unidades agrícolas y 31.278.155 hectáreas, según datos del "V Censo Agrícola 1985."<sup>3</sup>

Según este mismo informe del IAN, la producción campesina y de pequeños productores contribuye en forma significativa al abastecimiento interno de cereales (30% de la producción

---

<sup>1</sup> Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) páginas 4-5; Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 5.

<sup>2</sup> "Proyecto de Actualización y Ejecución del Catastro Rural," Caracas, enero de 1.992 por el MAC y el IAN.

<sup>3</sup> IAN, *Lineamientos Generales para la Reestructuración del IAN*, Caracas, Octubre de 1.990.

nacional), raíces y tubérculos (50% de producción nacional), frutales (50%), hortalizas (60%), café (85%) y cacao (75%), entre otros productos.

El aumento de unidades y hectáreas en producción se debe a una expansión no planeada ni controlada de la frontera agrícola. Esta acción ha producido un aumento de inseguridad de tenencia, la cual ocurre en un sector tan importante de la economía agrícola, junto con un posible deterioro del medio ambiente en zonas frágiles. Dada esta situación, el Gobierno venezolano ha planteado un proyecto de Catastro Nacional, con los objetivos siguientes:

- ☞Garantizar de la propiedad inmueble.
- ☞Adelantar y profundizar el proceso de Reforma Agraria.
- ☞Establecer la base para el planeamiento de proyectos de desarrollo (vialidad, riego, etc.)
- ☞Facilitar las inversiones que ha programado el MAC en las áreas prioritarias, tales como las cafetaleras y las influencia en los sistemas de riego.
- ☞Incentivar la inversión privada en una agricultura sostenible.
- ☞Facilitar el otorgamiento de créditos, tanto de la banca oficial como de la privada, ofreciendo las garantías legales indispensables a los organismos financieros públicos y privados.
- ☞Mejorar la administración y conservación de los recursos naturales.
- ☞Establecer la base para una eventual implementación del impuesto al predio rústico.

---

## POLÍTICAS RELACIONADAS A LA INFORMACIÓN GEOGRÁFICA Y LOS REGISTROS PÚBLICOS

---

La eficacia de las políticas ambientales está condicionada por el control que sus formuladores tengan sobre el acceso a los recursos tierra y agua.<sup>4</sup> Mientras que los gobiernos no logren supervisar sus recursos, cualquier intento de desarrollar políticas practicables y sostenibles sobre los recursos naturales y mejoramiento de tierra, se verá frustrado. En esta era de general preocupación sobre el problema del medio ambiente es esencial que los gobiernos no fracasen en el abordaje de esta causa fundamental.

La administración de justicia en lo relativo a asuntos de tierras es un rubro problemático en la región. Sin una infraestructura legal adecuada, los poseionarios de viviendas, especialmente aquellas que no cuentan con títulos, carecerán de apoyo y reconocimiento oficial. No obstante, los propietarios con títulos se exponen al riesgo de que sus tierras sean invadidas debido al escaso acceso existente a los pobres recursos alternativos. Las denuncias de corrupción abundan. Es típica la falta de títulos y de documentación oficial sobre la posesión - documentos que a menudo se necesitan para tramitar la provisión de servicios como agua, educación, crédito, energía eléctrica, drenajes, policía, bomberos, etcétera. Así, y aunque no exista una intención precisa, los pobres pueden verse privados de todos los beneficios de una sociedad democrática. Mientras tanto, los propietarios formales se verán sujetos a crecientes invasiones de tierras, especialmente en la capital, reflejando el deterioro en la aplicación de la ley.

Un sistema de registro de propiedades ineficaz, deficiente e infuncional, como se ve en gran parte de la región latinoamericana, constituye una limitación para la inversión a largo plazo en la tierra. Por el contrario, un sistema de registro eficiente representa un requisito previo

---

<sup>4</sup> Mucha de esta información es un resumen de Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) páginas 4-9; y Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 5.

imprescindible para la promoción de la inversión de fuente interna y externa. El gobierno necesita promover la inversión externa y evitar la fuga de capitales para alentar un crecimiento económico sostenible y de base amplia.

La Iniciativa de las Américas, el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica (NAFTA o TLC) y el Pacto General sobre Aranceles y Comercio (GATT) apuntan hacia la liberación de los mercados. Pese a la existencia de estas políticas, los mercados de tierras enfrentan barreras institucionales (como la falta de registros y catastros apropiados) y comerciantes (como la falta de acceso al crédito y de capacidad para asumir riesgos). Con el estudio planeado se proporciona un análisis de la situación actual de la barrera institucional de los registros y se ofrecen sugerencias para un plan de acción que podría conducir a una mejor comprensión de los mercados de tierras en Venezuela, facilitando el acceso a la tierra por medio de la utilización de un sistema modernizado de información sobre tierras.

Es evidente que los sistemas de registro de propiedades en buena parte de Latinoamérica necesitan reformas profundas. No obstante, el país enfrenta cierto número adicional de problemas de tierras o relacionados con la tierra. Para alcanzar las decisiones apropiadas, estos problemas y aspectos particulares requieren la síntesis y análisis de una gran variedad de datos. Por tal motivo, gran parte de los individuos implicados en la toma de decisiones han llegado a considerar que un catastro de tierras de propósito múltiple/sistema de información geográfica (MPLIS/GIS, o *Multipurpose Land Information System/Geographic Information System*) es la herramienta adecuada para apoyar este complejo proceso.

Para el planeamiento de acceso futuro a la tierra, creadores de políticas necesitan tener datos confiables, por ejemplo, referente a:

#### 1. Topografía

2. Tenencia de los lotes
3. Ubicación de linderos
4. Ubicación de caminos
5. Derechos de acceso público y vías públicas.
6. Disponibilidad y ubicación de líneas de electricidad.
7. Disponibilidad y ubicación de líneas de teléfono.
8. Tubería de agua, gas, drenaje
9. Tamaño de los lotes
10. Zonificación
11. Dirección
12. Ubicación de servicios de policía
13. Acceso a servicios de educación y salud.

14. Ubicación de agua natural y ríos.
15. Suelos
16. Dueño actual del lote

Desafortunadamente, normalmente no existe una fuente central de información referente a todos los datos mencionados. Los gerentes requieren mucho tiempo para recoger toda la documentación necesaria para empezar a crear una estrategia para una nueva urbanización o para renovar una urbanización ya existente. A los políticos les hace falta la información básica y fundamental para:

1. Identificar las limitaciones y oportunidades.
2. Medir el progreso de proyectos.
3. Evaluar el progreso o fracaso.
4. Corregir problemas lo más pronto posible.
5. Dar transparencia a las transacciones.
6. Aumentar el nivel de participación pública para la comunidad y el sector privado.
7. Crear las asociaciones publicas-privadas para estimular acceso a la tierra.
8. Prevenir las invasiones de tierras públicas y privadas.

Notamos en la región de América Latina un gran movimiento hacia los mercados libres, tanto en el sector agropecuario como el resto de la economía. En los medios de prensa populares y en el medio ambiente político, el tema de la reforma agraria se está dejando a un lado, concentrándose la atención en los esfuerzos comerciales que habrán de realizarse para que el uso de la tierra sea más eficiente.<sup>5</sup> Desde 1990, Nicaragua, Perú, México y Honduras han cambiado radicalmente sus reformas agrarias, comercializando las

---

<sup>5</sup> De interés, las reformas liberales de casi toda América del Sur después de la independencia convirtió mucha de la tierra comunal en tierra individual en el siglo diez y nueve. En muchos casos, estas reformas causaron la desposesión de tierras indigenistas. La tenencia costumaria que existe todavía en los Andes y áreas meso-américa es, básicamente, una acomodación y modificación de las estructuras de tenencia pre-coloniales. Vea Eric B. Shearer, Susana Lastarria-Cornhiel, y Dina Mesbah, *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications* (1991) página 11; Roger Plant, *Land Rights for Indigenous and Tribal Peoples in Developing Countries* (1992) página 2. Por lo tanto, es fácil entender porque muchos grupos indigenistas tienen dudas de tentaciones de "privatizar" tierras de nuevo.

propiedades agropecuarias.<sup>6</sup> Otros países en América Latina y el Caribe, como Bolivia,<sup>7</sup> Ecuador<sup>8</sup> y Guyana<sup>9</sup> están re-evaluando sus reformas agrarias y tomando la experiencia de estos cuatro países, como guía.

En cada uno de los países que han "reformado" la reforma agraria, un proyecto de modernización de normas y procedimientos registrales está contemplado. Actualmente, Nicaragua está en camino de una reforma registral y catastral, a través de la asistencia del Banco Mundial. Honduras recibe apoyo parecido de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Perú ha promulgado unas leyes para eliminar varios pasos en el proceso, y experimentar con un registro paralelo creado por el Instituto Libertad y Democracia. Guyana está contemplando tanto un

---

<sup>6</sup> Para un resumen de los cambios jurídicos regionales de las reformas agrarias, vea Steven E. Hendrix, "Property Law Innovation in Latin America with Recommendations" (University of Wisconsin Land Tenure Center, mayo de 1993); y Steven E. Hendrix, "Modernización del Derecho de la Propiedad en Latinoamérica" (preparado par la XXX Conferencia, Federación Inter-Americana de Abogados, Comité V - Derecho y Procedimiento Comercial, Santiago, Chile, 19-24 de abril, 1993).

<sup>7</sup> Bolivia: vea Miguel Urioste F. de C., "Segundo borrador: anteproyecto de ley de comunidades y de nacionalidades" (1 de marzo, 1990), del *Seminario: Comunidad Campesina y Legislación Agraria 1990*, Honorable Cámara de Diputados-República de Bolivia, páginas. 335-382 (mayo 1990); José Luis Roca, "Resumen de la exposición," en *Debate Agrario 18: Propuesta de Ley Agraria*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, páginas. 15-26 (abril 1992); "Texto de la 'Propuesta de Ley Agraria,'" in *Debate Agrario 18: Propuesta de Ley Agraria*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, páginas 103-44 (abril 1992).

<sup>8</sup> Ecuador: vea Mónica Naves, "Marco de referencia para una nueva estructura legal de tenencia de predios rústicos" (2 de febrero, 1992, manuscrito de la Conferencia de Tenencia de la Tierra, Quito, Ecuador); y Mónica Naves, "Futuro de comunas y cooperativas" (2 de febrero, 1992, manuscrito de la Conferencia de Tenencia de la Tierra, Quito, Ecuador).

<sup>9</sup> Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) páginas 11-14.

reforma registral como una liberación de mercados de tierra.<sup>10</sup>

En México, hay aproximadamente 29.000 ejidos y comunidades agrarias, que incluyen 3.5 millones de ejidatarios y comuneros que poseen 4,6 millones de parcelas (las que a menudo están divididas en dos o más pequeños lotes) y 4,3 millones de casas o lotes urbanos. En total, las tierras ejidales representan el 50 por ciento del total del territorio nacional y casi un cuarto de la población nacional.<sup>11</sup> Desde 1930 hasta la fecha, sólo aproximadamente 600 ejidos de los 29.000, recibieron un certificado legal de posesión. Por lo tanto, la mayoría de los ejidatarios no poseen ningún documento formal sobre su propiedad. Como consecuencia, la implementación requeriría cambiar el estado legal de estas personas, así como una campaña masiva de documentación para evidenciar sus nuevos derechos. El Presidente Salina se ha comprometido en titular a todos los ejidatarios antes de abandonar su gobierno.

En Ecuador, un nuevo programa de reforma registral y titulación está en marcha con aprobación automática de transferencias y subdivisiones de tierras reformadas.<sup>12</sup> En Guatemala, el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), una agencia nacional de colonización, permite la conversión de títulos INTA a títulos definitivos plenos después de cierto número de años.

---

<sup>10</sup> Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993).

<sup>11</sup> Memorandum del Dr. Joseph R. Thome, University of Wisconsin Law School, al Dr. John Bruce, Land Tenure Center et al., de fecha 24 de agosto, 1992, notando observaciones del Dr. Arturo Warman, Director de la Procuraduría Agraria, al Palacio Presidencial, Mexico, 27 de julio, 1992.

<sup>12</sup> DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation," (Bethesda, Maryland, diciembre de 1990) página 19.



---

## LAS INSTITUCIONES ENVUELTAS EN POLÍTICAS DE TIERRAS

---

En Venezuela, hay muchas entidades públicas responsables de formular e implementar políticas de tierras, sean urbanas o rurales. Incluyen: el Instituto Agrario Nacional (IAN), el Ministerio de Agricultura y Cría, la Oficina de Avaluo (del Ministerio de Fomento, el Ministerio de Justicia a través del Registro Público, los Municipios (especialmente a través de los catastros urbanos y impuestos urbanos), el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales Renovables (MARNR), la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.), Petróleos de Venezuela (PDVSA, con sus filiales de MARAVEN, CORPOVEN, LAGOVEN, PALMAVEN y PEQUIVEN), la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), la Oficina Central de Estadística e Informática (entidad responsable del censo nacional), el Ministerio de Energía y Minas, las fuerzas armadas (especialmente la Dirección de Geografía y Cartografía del Ministerio de la Defensa), la Dirección General de Ordenamiento Urbanístico del Ministerio de Desarrollo Urbano, Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), la Compañía Anónima Administración y Fomento Eléctrico (CADAPE, la empresa nacional de electricidad) y empresas de electricidad de sitios particulares, y la Procuraduría General de la República, entre otros.

En casi toda la región de América Latina, cada país tiene varios organismos responsables para la implementación de políticas de tierras. Por ejemplo, en San Lucía, se encontró que diez y ocho entidades de gobierno usaron información geográfica de una manera importante.<sup>13</sup> Normalmente, se encuentran una oficina de registro de predios, una agencia de la reforma agraria y posiblemente otra de colonización, una oficina de catastro, un ministerio de planificación, un ministerio de ambiente, y un ministerio de minas e hidrocarburos. Estas son las agencias de gobierno directamente responsables de formular e implementar políticas relacionadas con la tierra.

---

<sup>13</sup> Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 113.

El Registro Público se utiliza para la inscripción de transferencias de propiedad inmueble y para normalizar sus transacciones. Al contrario, un "catastro" se usa para delimitar los linderos de propiedades en términos geográficos. En otras palabras, el Registro inscribe documentos, y el catastro describe la propiedad para producir un inventario de las tierras ubicadas en el país.<sup>14</sup> Lo ideal sería que el Registro esté coordinado con el catastro para que los documentos de los propietarios estén referidos a los planos catastrales.

Explicación breve del propósito y jurisdicción distintas de los "registros" del MAC (Oficina de Catastro), IAN (listados de beneficiarios), Oficina de Catastro Nacional y el Registro Público.

---

<sup>14</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García y Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cría (9 de diciembre, 1991, Caracas).

### **Sistema Registral**

Por Sistema Registral se entiende el conjunto de normas que en un determinado país regulan las formas de publicidad de los derechos reales sobre bienes inmuebles a través del Registro de la Propiedad, también incluye el régimen y organización de esta institución o más sintéticamente, el conjunto de normas reguladoras de la institución del Registro de la Propiedad, tanto desde el punto de vista sustantivo (valor de los asientos, como forma de constitución de publicidad de aquellos Derechos) como desde un punto de vista formal, organización y régimen del Registro.<sup>15</sup>

Para poder entrar en el estudio de los Sistemas Registrales y concretamente, al Sistema Registral Venezolano, es necesario abordar en principio aunque brevemente, el conocimiento de las normas y reglas que rigen la constitución, funcionamiento y fines de la Institución Registral.

### **Antecedentes Históricos**

En lo atinente a los Antecedentes Históricos Registrales en Venezuela, debemos mencionar como su origen remoto La Real Pragmática de vieja data del 31 de Enero de 1.768, redactada por Campomanes y Floridablanca (España) y que trasciende a nuestras Colonias mediante lo que se llamaron oficio de Anotación de Hipotecas y Derecho de Registro.<sup>16</sup> Esta Real Pragmática de 1.768, constituye el punto de partida para fundar o institucionalizar la Oficina de Registro de Propiedad de Inmuebles.

La concatenación de todas las Leyes de Registro es la que a continuación sigue: La primera Ley de Registro de 1.826, la segunda es dictada el 24 de mayo de 1.836, la tercera Número 316 del 17 de marzo de 1.838, la cuarta, del 20 de octubre

---

<sup>15</sup> Angel Sanz Fernandez, *Instituciones del Derecho Hipotecario*, Tomo I (1.947) página 127 citado por Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral y Notarial* (1.993) página 65.

<sup>16</sup> Angel Cristobal Montes, *Libro Homenaje a José Melich Orsini. El Registro Público de Venezuela* (1.983) página 358.

de 1.876 (Decreto), la quinta el 13 de junio de 1.876, la sexta del 19 de mayo de 1.882. En fecha 6 de octubre de 1.885 (Gaceta Oficial de fecha 8 de octubre de 1.885) se hizo una Ley especial para el Distrito Federal, quedando vigente la anterior para los Estados y Territorios Federales, lo cual no resultó por lo que fue refundida en una sola en fecha 3 de mayo de 1.887. Luego fueron promulgadas Leyes de fecha 18 de abril de 1.904, la del 5 de agosto de 1.909 que le permite a la Corte Federal y de Casación, hoy Corte Suprema de Justicia, resolver las dudas sobre interpretación. La del 27 de junio de 1.910, la del 18 de junio de 1.915, la del 13 de junio de 1.925, la del 6 de julio de 1.936, la del 31 de julio de 1.940, la Ley de reforma Parcial de la Ley del Registro Público del 26 de agosto de 1.943, hasta llegar a nuestros días, en el que la normativa registral viene dada por el Código Civil de 1.942 reformado en 1.982, artículos 1.913 al 1.928 y por la Ley de Registro Público del 31 de Octubre de 1.977 promulgada en 1.978.<sup>17</sup>

### **Derecho Registral**

Es el conjunto de principios, leyes y reglas que rigen la constitución, organización, funcionamiento y fines del Registro en un determinado país. Según Cabanellas es: "El conjunto de normas reguladoras de las relaciones jurídicas relativas a aquellos bienes aptos para engendrar titularidades erga omnes (frente a todos), mediante la publicidad del Registro."<sup>18</sup> Este concepto va a estar conformado por: los sistemas registrales, los principios registrales, los organismos registrales, la publicidad registral, los procedimientos para obtener la publicidad registral y los hechos y relaciones jurídicas tuteladas por el Derecho Registral y efectos jurídicos de los mismos.

Todos estos puntos que acabamos de enumerar nos permiten afirmar, que en Venezuela el contenido del Derecho Registral viene dado tanto por el conjunto de Instituciones Registrales contenidas en el Código Civil artículos 1.913 al 1.928 inclusive, así como también en la Ley de Registro Público de 1.978.

---

<sup>17</sup> Augusto Matheus Gonzalez. *La Ley de Registro Público y la Corte Federal y Casación* (1.934) citado por Emilio Clavo Baca, página 3.

<sup>18</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual* (19 ) pagina . HAY QUE AÑADIR CITACION COMPLETA-----

## **División del Derecho Registral**

El Registro Público es una Institución de carácter público y que se divide: en Registro relativo a las personas sean éstas naturales o físicas<sup>19</sup>, es el llamado Registro Civil o jurídicas o morales<sup>20</sup> y Registro relativo a los Bienes, los cuales a su vez, se dividen en: Bienes Muebles,<sup>21</sup> Registro de Hipoteca Mobiliario y Prenda sin Desplazamiento de Posesión,<sup>22</sup> Registro Inmobiliario y Bienes Inmuebles: Registro Inmobiliario.<sup>23</sup>

El Derecho Registral relativo a las personas naturales se le denomina en Venezuela "Registro del Estado Civil" tiene por finalidad suministrar información sobre el estado de las personas y medios probatorios eficaces para determinar o demostrar el estado de las mismas.

El Registro Civil de conformidad al Código Civil (Guzman Blanco 1.873) gira en torno a tres (3) sucesos trascendentales: el nacimiento, el matrimonio y la defunción (muerte) de las personas. Sin embargo, también se inscriben por ante el Registro, tal como lo dispone el legislador venezolano, otros hechos y actos, entre otros: nombre, apellido, capacidad, patria potestad, tutela, etc.

En cuanto a las personas jurídicas o morales que son entendidas abstractas distintas a las personas naturales, y que a través de una ficción jurídica le damos vida, eso es, las hacemos personas jurídicamente hablando, las dotamos de personalidad jurídica, ese acto se hace en el Registro Subalterno en caso de Sociedades o Asociaciones Civiles, o en el Registro Mercantil, en caso de Sociedades Mercantiles, se deja constancia entonces de todo lo atinente a su constitución, modificaciones, extinción, fusiones, etc.

En la división relativa a los bienes tenemos como objeto de nuestro estudio, el Registro Inmobiliario, entendiendo coma tal, la Institución que se encarga de inscribir la

---

<sup>19</sup> Artículo 16 Código Civil.

<sup>20</sup> Artículo 19 del Código Civil.

<sup>21</sup> Artículos 525, 531 y 532 del Código Civil.

<sup>22</sup> Artículos 78 al 86 de la Ley

<sup>23</sup> Artículos 525, 526, 527, 528, 529 y 530 del Código Civil.

titularidad y condición del dominio de un determinado bien inmueble, a los efectos de la contratación sobre el mismo y como garantía para las partes contratantes. Se van a inscribir por ante este Registro los derechos reales que pesen sobre el inmueble. El régimen registral en este sentido no se dirige exclusivamente a los bienes inmuebles corporales, sino también a los inmuebles inmateriales, que de acuerdo a nuestra legislación están tipificados en los artículos 525 al 530 del Código Civil vigente, y cuya principal finalidad es la de identificación, enajenación, transmisión y demás actos que hacen constar la situación jurídica y física de un bien inmueble y de todos los derechos que sobre éste existan, así como los datos indispensables para identificar a las personas titulares de estos derechos.

Es el único entonces medio que tenemos para poder proteger el derecho de propiedad de un inmueble y los derechos que sobre este inmueble recaen a base de lo que se llama "Publicidad", es decir, dar conocimiento y fé pública de lo que allí acontece, se establece "una presunción de lo anotado e inscrito en el registro, y de que no afecta al adquirente cuyo derecho se halle registrado, lo que no conste en el Registro."<sup>24</sup> De esta fé pública que emana de esta Institución de Registro se deriva la importancia jurídica y social del Registro, toda vez, que protege al tercer adquirente, dá a conocer los bienes inscritos a través de la publicidad registral, facilita el acceso de cualquier persona para consultar e investigar datos, evita la ocultación maliciosa de gravámenes.

### **Sistemas Registrales**

Vamos a entender por Sistema Registral al conjunto de normas en forma omni-compresiva que regulan la institución de Registro de la Propiedad, es decir, por una parte, el aspecto formal, la organización y el régimen del Registro, por la otra, el aspecto sustantivo que tiene que ver con los documentos o escrituras, su valor, sus derechos y el régimen de publicidad.

Cuando hablamos de Sistemas de Ordenación Jurídica de la Propiedad Inmueble, nos ubicamos en el campo del Derecho Inmobiliario, y en nuestro estudio, concretamente la

---

<sup>24</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, citado en la Exposición de Motivos y Proyecto de Ley de Registro Inmobiliario presentado en la Revista Ministerio de Justicia Número 53 (1.965) página 24.

organización de la Propiedad Inmueble desde el punto de vista de la "Publicidad," a través de la institución del Registro.

Hoy por hoy, los sistemas inmobiliarios son eminentemente registrales, es decir, sistemas en los cuales los actos relativos a la transferencia de titularidad y gravámenes de los bienes inmuebles aparecen en relación con la institución del Registro de la Propiedad a través del cual se verifica la publicidad de las transmisiones inmobiliarias. Se hace una clasificación tripartita de los sistemas existentes a saber: (1) El Sistema Francés conocido como el Sistema de Transcripción, (2) El Sistema Germano o Alemán llamado también de la Inscripción y (3) El Sistema Australiano o Torrens llamado de la Inmatriculación.<sup>25</sup>

### **1. Sistema Francés**

En el Sistema francés notaremos que el registro se limita a los fines de simple publicidad para unos, y otros en cambio, adoptan el Registro con efectos de requisitos de oponibilidad, se caracterizan porque para constituir o adquirir el dominio o demás derechos reales inmobiliarios, se van a regir por el Derecho Común (Código Civil en Venezuela) y el Registro va a carecer absolutamente de efectos constitutivos limitándose así, a publicar derechos reales que ya se constituyen por o a través del Derecho Común.

Esto nos lleva a que aquellos actos y contratos registrales que no hayan sido registrados no se pueden hacer valer contra terceros, no son oponibles, y en algunos específicamente hay además que distinguir aquellos en los que los derechos reales no inscritos no pueden ejercitarse contra quienes perjudiquen (tercero cualificado). Esta modalidad de la publicidad registral es lo que se llama Régimen de Transcripción, propia de los ordenamientos jurídicos en que el consentimiento de las partes es la base para adquirir el dominio inmobiliario y demás derechos reales, que tienen su origen en la tradición romana, donde la adquisición de la Propiedad Inmueble y la constitución de los derechos reales que sobre él recaen, se van a materializar por el simple consentimiento o de las partes (consensualismo) ya que los derechos sobre inmuebles se van a adquirir en la mayoría de los casos, a través de contratos consensuales, que se manifiesta con el sólo consentimiento de las partes, pero cuya prueba va a ser el

---

<sup>25</sup> Besson, *Les livres fonciers et la réforme hypothécaire* (1891) página 186, citado en Manuel González, Francisco González P. y Carlos Jiménez López, *Temas de Derecho Registral y Práctica Forense* (1993) página 65.

documento, que al transcribirlo va a producir efectos respecto a terceros (terceras personas).

Los seguidores e instauradores de este régimen toman como centro el consentimiento y la libertad en la contratación, afirmando que es necesario respetar la voluntad de las partes. Se siguen también por la concepción romanista que consideran al Derecho de Propiedad como "absoluto", en el sentido que las legislaciones no pueden imponer limitaciones a este derecho, en tal sentido, todo propietario puede disponer de sus bienes inmuebles libremente, sin limitación alguna al ejercicio de sus derechos, esto quiere decir, que no se le puede exigir ni obligar al titular de un Derecho de Propiedad al sometimiento de alguna institución estatal para que cumpla formalidades de publicidad, o lo que es lo mismo, "exigirle" que debe necesariamente "inscribir" su predio por ante la Oficina de Registro respectiva.

Esta concepción nace con el Liberalismo de la Revolución Francesa, hoy en día, ya este Sistema está obsoleto, ya que no ofrece una verdadera seguridad jurídica. Los Sistemas Registrales son de singular importancia en la ordenación jurídica de la propiedad, ya que sobre unas bases sanas, eficaces en las que se asiente cualquier institución jurídica suponen el estrato o estructura de otras, así el crédito, la inversión, la asistencia técnica, la planificación local o regional pueden desarrollarse a su cabal amplitud contribuyendo decididamente al crecimiento económico y a la paz social.

Resumiendo, en este Sistema Francés, lo que se caracteriza es el predominio de la voluntad individual para crear, modificar, transmitir, extinguir derechos sobre inmuebles, así tenemos que:

- a) El Registro no recibe directamente derechos reales, ni siquiera los actos o contratos que lo generan, sino que sólo registra los documentos en sentido formal.
- b) Sólo produce efectos declarativos no constitutivos.
- c) No existen los principios de legitimación y fé pública registral.
- d) La Transcripción o la Inscripción es meramente voluntaria.
- e) Los títulos susceptibles de Transcripción y que no se transcriban o se inscriban, no van a poder ser opuestos a terceros que si inscribieron los suyos, aún si éstos (de terceros) son de fecha posterior,



quiere decir, que se dá prioridad a la Transcripción.

De lo antes expuesto, concluimos que el Sistema en sí, con el principio de "Publicidad," **no** garantiza. Hay entonces que combinarlo con la institución de la usucapión, o prescripción adquisitiva y deberán además de apoyarse en factores exógenos como, Registradores competentes, responsables, nombramientos de revestidos de toda clase de garantías (afianzamientos Ejemplo Ley de Registro Público Artículo 18), vigilancia, libros bien llevados (diarizados), fácil identificación, información computarizada, buena u excelente comunicación del Registro con las Oficinas de Catastro de Tierras, no es en resumen el Sistema más deseable, pero en la realidad existe.

## **2. Sistema Alemán o Germano**

Este Sistema tiene como base el registro territorial que es llevado en cada circunscripción; en esos registros deben inscribirse todas las transferencias de bienes inmuebles y relatarse toda aparición de derechos reales que se vinculen con los inmuebles. A esta inscripción le antecede una calificación del o de los títulos por parte de los funcionarios del Registro.<sup>26</sup> Una vez realizada la inscripción, los derechos quedan amparados por el Registro, siendo merecedores así de fé pública, con valor absoluto de certeza por lo que no pueden ser tachados.

En este Sistema se hace obligatorio el funcionamiento dentro de su fase organizativa del Catastro de la propieadd inmobiliaria, encargado de verificar la realidad física del inmueble, así com también va a tener como fundamento la inscripción obligatoria en los Libros de Registro sólo así, se podrá crear, transmitir, modificar o extinguir derecgos sobre inmuebles, a tal extremo que la inscripción es el único medio de adquirir derechos reales, aquí el sólo acuerdo (consensualismo) de los particulares es ineficaz para considerar válidamente transmitida la propiedad o constituído algún derecho real es pues, una inscripción obligatoria, es indispensable que además del consentimiento impere la inscripción registral tanto de los bienes inmuebles así como de los derechos reales que puedan recaer sobre ellos, el Registro hace plena fé, trayendo como consecuencia que el valor de las inscripciones resulta absoluto.

---

<sup>26</sup> Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral y Notarial* (1.993) página 69.

### 3. Sistema Australiano o Sistema Torrens

Se basa este sistema en que su contenido registral se considera exacto. La eficacia constitutiva de los asientos registrales es tal que no existen más derechos reales que aquellos que nacieron por medio del Registro, de modo tal que el asiento es totalmente independiente del acto, negocio o título que lo propició, en tal sentido, la presunción de certeza es tal que hace inatacable al Registro ya que técnicamente no debe existir disparidad entre el contenido registral y la realidad jurídica extraregistral. En este sistema los principios fundamentales de un buen sistema registral a saber: sustantividad de la inscripción, publicidad y garantía que presta el Estado a quién ha regularizado el Derecho, principios estos que se realizan a base de la organización del Catastro, aquí, la inscripción primera del dominio llamada inmaluculación es facultativa, para lo cual se requiere el cumplimiento de ciertas formalidades de orden sustantivo como el exámen minucioso de los títulos y de orden adjetivo como la publicidad en los diarios con la finalidad que las personas que se crean con derecho sobre el inmueble se presenten. Cumplido este trámite es obligatoria la inscripción para las sucesivas transmisiones y constituciones de derechos reales.<sup>27</sup>

A partir de este momento se le otorga al propietario un certificado que sustenta su derecho absoluto y en consecuencia puede disponer libremente de la propiedad de su inmueble. Este certificado o título, lleva anexo el plano del bien con todo su descripción física de modo tal que se demuestra también plenamente la realidad física del inmueble, el Estado reconoce y garantiza la legitimidad de la propiedad toda vez que la inscripción se realiza sobre títulos saneados.

Este certificado tal y como lo señalamos tiene valor absoluto y la transmisión de la propiedad del inmueble se verifica por el simple endoso del título, como una especie de bonos de propiedad, es decir, la propiedad circula a la orden por endoso, al igual que las normas que rigen los títulos a la orden, el adquirente queda desvinculado de toda relación con el titular anterior, y como consecuencia de ello, el dominio de las fincas se adquiere libre de cargas y gravámenes.

---

<sup>27</sup> Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral y Notarial* (1.993) página 78.

## **Sistema Registral Venezolano**

El Sistema Registral Venezolano estuvo enmarcado durante muchos años y durante las sucesivas reformas parciales de la Ley de Registro Público dentro del Sistema Registral Francés o Sistema de Transcripción, en donde la adquisición y constitución del dominio y demás derechos reales se produce independientemente del Instituto de Registro, el cual va acompañado de una fuerza negativa preclusiva (lo no inscrito no perjudica al que inscribe).<sup>28</sup> Entre nosotros este valor negativo o fuerza preclusiva del Registro ha sido consagrado tradicionalmente en el Código Civil artículo 1.924, el cual reza:

Los documentos, actos y sentencias que la ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido aneriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros, que por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble.

Cuando la ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse áquel con otra clase de prueba, salvo disposiciones especiales, pero además el sistema de corte mixto de Venezuela, reunía caracteres de otros sistemas como, sistema de oponibilidad de lo inscrito, convalidante constitutivo de folio real, personal, de inscripción y transcripción (antes enunciativo).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ramón María Roca Sastre, *Derecho Hipotecario Tomo I* (1.968) página 45).

<sup>29</sup> Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral y Notarial* (1.993) página 84.

## **El Registro Público--Jurisprudencia**

A partir del año 1.989 y como consecuencia de una Sentencia emanada del máximo Tribunal de Justicia en Venezuela,<sup>30</sup> el Supremo Tribunal precisó la situación de ubicar el Sistema Inmobiliario Registral Venezolano dentro de los tipo Germano-Español, y ello debido a que las sucesivas reformas parciales de la Ley de Registro Público, y sobre todo tomando en consideración la última efectuada en el año 1.978, han influido quizá según muchos en forma aparente e inadvertida pero si profundamente en el carácter del Registro Público venezolano, al menos en su vertiente inmobiliaria. Considera el alto Tribunal, que en la actualidad la inscripción registral tiene también un cierto efecto sanatorio que es lo que conduce a clasificarlo dentro del Sistema Germano-Español, observa la Corte que esta situación tal como quedara afirmado supra, no se ha producido como una reforma deliberada, sino que es el resultado de progresivas adiciones normativas que se han ido sucediendo en las diferentes reformas parciales de la Ley de Registro Público, sigue el máximo Tribunal en su análisis considerando que es quizá la razón de que el Sistema Registral Inmobiliario Venezolano no se encuentre delineado y estructurado de una manera orgánica como sucede en otros países y ordenamientos jurídicos, en cuyos principios se han venido inspirando nuestro legislador.

Dada la transcendental importancia de esta Sentencia, hemos considerado enmarcar el estudio del Sistema Registral Inmobiliario Venezolano dentro del análisis de la aludida Sentencia.

Comienza el Sentenciador en el título V suministrando el objetivo fundamental que persigue el Sistema de Registro Inmobiliario, cual es brindar seguridad en el tráfico inmobiliario y ello debido a la importancia económica, social y hasta política del patrimonio inmobiliario, en tal sentido, cita la Sentencia que el ideal a lograr por el Registro "es el de la armonía y paralelismo perfecto entre el mundo real y el mundo registral", que la titularidad de los derechos reales sobre inmuebles, así como sus modificaciones tal como efectivamente existen y se producen en la realidad, aparezcan fielmente reflejadas en las anotaciones de los Libros de Registro, continúa la Sentencia haciendo un análisis de los diversos Sistemas Registrales, exaltando sus diversos

---

<sup>30</sup> En Sala Político Administrativo en ocasión de un recurso de nulidad interpuesto por la Empresa Banco de Fomento Comercial de Venezuela en contra de una decisión emanada de la Registradora Subalterna del Distrito Mariño del Estado Aragua.

defectos y virtudes, para luego el título VI, ubicar al Registro Público Venezolano.

Señala el Tribunal que dentro del proceso de transformación puede observarse como los principios de legalidad y tracto sucesivo, principios del Sistema Germano-Español, han venido infiltrándose de una manera progresiva en sucesivas reformas de la Ley de Registro Público, lo cual nos ha llevado a que de esa etapa, donde el Registrador era prácticamente un receptor pasivo de documentos, a la actual situación en la que **la ley lo obliga a hacer un verdadero examen no sólo a verificar** según lo dispuesto el artículo 40 de la Ley de Registro Público, si encuentra incurso en alguna de las causales de prohibición de protocolización, si no en otras diversidad de disposiciones en las cuales resalta el carácter marcadamente reglado de la actividad mediante la cual el Registrador cumple su función calificadora derivada del **principio de legalidad**, tal como lo prescribe la vigente ley en el capítulo III referentes a las "Disposiciones relativas a los documentos que se presenten para ser protocolizados," debiendo así el funcionario ceñirse estrictamente a los criterios que la Ley le impone para determinar cuando un documento debe o por el contrario no puede ser protocolizado, estas orientaciones han sido además reiteradas por otras decisiones de la misma Sala Política Administrativa.<sup>31</sup>

En cuanto al principio de tracto sucesivo, éste aparece por primera vez, en la Ley de 1.909 con una redacción bastante simplista a criterio de la Corte Suprema de Justicia que le confería al principio poca efectividad, en tal sentido el artículo 27 establecía:

En los documentos traslativos de propiedades inmuebles y otros derechos, se expresará además, el origen inmediato de la propiedad que se traslada y los Registradores se abstendrán de protocolizar los documentos en que no se exprese esta circunstancia.

Ya en la reforma del 4 de abril de 1.978 se introduce a través del artículo 77, en donde técnicamente hablando es regulado por primera vez en una forma apropiada, ya que no sólo exige la mera mención del título anterior, sino que éste debe estar también registrado, ya sea en su debida oportunidad o porque sea presentado simultáneamente con el nuevo documento para su protocolización previa. Se introduce además una nueva disposición contenida en el artículo 40-A en

---

<sup>31</sup> Sentencias de fechas 4 de agosto de 1.986 y 11 de junio de 1.987.

la que se establece la presunción del tracto sucesivo en los términos siguientes:

La persona que se considere lesionada por una inscripción realizada en contravención de esta ley u otras Leyes de la República podrá acudir ante la jurisdicción ordinaria a impugnar dicha inscripción. En todo caso la cancelación o anulación de un asiento en el Registro presupone la extinción o anulación del acto registrado".

En consecuencia, afirma el Sentenciador:

los asientos registrales son válidos y eficaces una vez efectuados, y sólo pueden ser privados de tal condición por vía judicial.

Así ha sido precisado por esta Corte cuando ha señalado que el artículo 40-A deja ver sin duda, que la existencia de un documento registrado no puede dudarse a menos que se pronuncie su nulidad en juicio contradictorio. Continúa: "... para el funcionario administrativo un registro es válido y surte efectos mientras no ocurra su anulación judicial", lo cual no significa prejuzgar sobre la validez de las enajenaciones también discutibles en juicio contradictorio. Para el funcionario encargado de dirigir el Registro Público en materia inmobiliaria, todo documento o acto protocolizado tiene pleno valor y eficacia a menos que una Sentencia Judicial firme declare lo contrario.<sup>32</sup>

Con este vuelco aportado por la Jurisprudencia, nuestro ordenamiento jurídico se ha tornado en forma indiscutible hacia los Sistemas que resaltan la veracidad de los asientos registrales, aunque sólo se haya adoptado el principio de legitimidad, que le consagran una presunción iuris tantum (presunción de veracidad que admite prueba en contrario) de veracidad a los asientos registrales, sin que todavía se haya consagrado el principio de fé pública registral que nos consagra así una presunción iuris et de iure (presunción de veracidad de derecho que no admite prueba en contrario), tal como lo sostienen el Sentenciador en el análisis en referencia.

De modo tal, que de acuerdo a las disposiciones registrales para hoy vigentes el Registrador en ejercicio de su función calificadora (derivada del principio de legalidad) debe

---

<sup>32</sup> Sentencia del 10 de Noviembre de 1.986 citada en la Sentencia *Sala Político Administrativa*, Banco de Fomento Comercial de Venezuela en contra Registro Subalterno del Distrito Mariño del Estado Aragua (1.989).

someter a examen el documento presentado con el fin de establecer si es o no registrable, tal como lo establece el artículo 40 de la Ley de Registro Público, le corresponde así mismo verificar la tradición documental (principio de tracto sucesivo) artículo 77 de la misma Ley, para luego determinar si el documento registrado menciona el título inmediato de adquisición del Derecho y si se encuentra registrado, y a través de una secuencia de titularidad poder asegurar la continuidad registral debe por supuesto coincidir el hecho de que el derecho transferido o gravado en el nuevo documento debe ser el mismo derecho que se adquirió según el título o documento anterior; y el sujeto debe ser el mismo que lo adquirió anteriormente (titular del derecho registral).

De la sentencia en estudio, se desprende en forma clara y diáfana que la función calificadora que hace el Registrador debe recaer exclusivamente sobre el documento presentado para su registro y sobre su relación con el título anterior de adquisición, citamos textualmente Sentencia de fecha 14 de diciembre de 1.987 citada por la Corte:

No se le puede exigir al vendedor que justifique el origen más remoto de la propiedad que se propone vender. La Ley sólo exige la cita del título inmediato anterior de adquisición y que este título esté registrado o sea registrable. Obviamente se exige también que la identificación del bien vendido, por sus linderos, medidas y ubicación, coincida en ambos documentos: el inmediato de adquisición y el de venta. Si el título inmediato de adquisición de la propiedad que desea vender adolecía de defectos que impedían su registro, el Registrador ha debido abstenerse de protocolizarlo; pero después de registrado, ya el propio Registrador no puede negarle la validez porque ello equivaldría a declararlo nulo, lo cual escapa de su competencia.

La actividad del Registrador es marcadamente reglada, interpretación del artículo 77 de la Ley de Registro Público. El Registrador no goza de libertad plena para determinar la registrabilidad o no de un documento, sus facultades están determinadas en la Ley, la cual constituye o enmarca el límite de su actuación, en tal sentido sólo puede negarse a protocolizar un documento si existe para ello expresamente una razón consagrada en la ley.

Finalmente y para concluir nuestro análisis de la jurisprudencia del Sistema Registral Venezolano, la Sala Política Administrativa ha señalado que nuestro Sistema, entendiendo como un todo orgánico, en los que los terceros deben poder creer en un nivel razonable en los asientos registrales, "y esa fé en lo que dice el Registro debe ser

protegida y efectivamente lo está por la presunción iuris tantum<sup>33</sup> de veracidad y corrección del asiento registral."

Cuando se presente conflicto sustanciales que se produjeran por intereses subjetivos en relación a la titularidad del derecho que se aducen, serán los órganos jurisdiccionales los llamados a resolverlos.

### **El Registro Público--Normas de Operación**

Se controla la documentación relacionada a la propiedad y su registro por leyes especiales.<sup>34</sup> Hay una oficina principal de registro en Caracas y en cada ciudad capital de todos los estados venezolanos.<sup>35</sup> Además, cada distrito de cada estado tiene por lo menos una oficina regional ("Oficina Subalterna de Registro").<sup>36</sup> Los documentos registrados llevan el peso de la "fe pública."<sup>37</sup> Es decir que el registrador ha verificado sus contenidos y por lo tanto da publicidad a una transacción. Por ende, el registro de documentos se ve de altísima importancia. Como resultado, en caso de cualquier dudas que hay referente a la validez de registración, la ley apoya que el registrador rechaze la solicitud de inscribir, siempre y cuando esté enmarcado dentro de los causales taxativas de la Ley de Registro Público.<sup>38</sup>

Los Registros Públicos inscriben una variedad amplia de documentos, no solamente títulos de propiedad.<sup>39</sup> Se usa para

---

<sup>33</sup> Una presunción de veracidad o certeza que admite prueba en contrario.

<sup>34</sup> Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978; Para la perspectiva histórica, vea Aníbal Dominici, 4 *Comentarios al Código Civil Venezolano* (Caracas, 1896) (reduplicado 1962) páginas 346-58.

<sup>35</sup> Art. 2, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>36</sup> Art. 2, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>37</sup> Art. 10, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>38</sup> Art. 11, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>39</sup> Venezuela: Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García and Marino Ostos Flores de la Oficina de



notar títulos universitarios y diplomas, rangos militares, nombres de empleados públicos, calificaciones eclesiásticas, y licencias profesionales, entre otros documentos.<sup>40</sup> Dada su inscripción, los documentos tienen efectos en todo el país.<sup>41</sup>

Cada oficina principal y cada oficina regional tiene un registrador, nombrado por el Presidente a través del Ministerio de Justicia,<sup>42</sup> lo cual vela por el buen orden y funcionamiento de todas las Oficinas de Registro y por el cumplimiento de la ley.<sup>43</sup> El Registrador tiene la obligación de vivir en la misma ciudad donde tiene su oficina.<sup>44</sup> La Ley de Presupuesto Nacional fija tanto el salario del Registrador como el de sus empleados.<sup>45</sup>

HAY QUE AÑADIR AQUÍ LAS OBSERVACIONES DE BEATRIZ DE SU VISITA A LOS DOS REGISTROS EN EL INTERIOR DEL PAÍS, REFERENTE A LAS CONDICIONES, TALES COMO DISPONIBILIDAD DE TELEFONO, ELECTRICIDAD, AIRE ACONDICIONADO, ACCESO DEL PUBLICO, SEGURIDAD DE OFICINA, ETC.

---

Catastro, Ministerio de Agricultura y Cria (9 de diciembre, 1991, Caracas). Este es parecido al "Deeds Registry" de Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 14.

<sup>40</sup> Art. 54, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978. Hay un "Registro Mercantil" separado para los actas comerciales. Por ejemplo, el Registro Mercantil anota la incorporación de nuevas entidades.

<sup>41</sup> Art. 54, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>42</sup> Art. 13, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>43</sup> Art. 4, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>44</sup> Art. 25, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>45</sup> Art. 16, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

Específicamente, ¿cual es la relación entre los que mantienen los récords de tierras (registro) y la agrimensura (los agrimensores)?

## 1. **Financiamiento de los Registros**

Parece que la ley muchas veces no coincide con la práctica respecto al financiamiento de los registros. Es interesante notar que los registradores tienen que auto-financiar sus operaciones. Este concepto no se ve en la Ley de Registro Público, pero es un hecho de la práctica. Es decir que se entiende como tácito, o implícito. El Ministerio de Justicia paga los empleados un salario mínimo, según la legislación laboral. Esta cantidad no alcanza para mantener los empleados. A si mismo, se observa que el Ministerio no paga todos los gastos de alquiler u oficina. Los registradores tienen que pagar así la diferencia. Y lo hacen cobrando el "servicio público" que prestan por cada operación del registro, y usan los fondos para pagar la diferencia entre lo que gastan, y lo que reciben del Ministerio de Justicia.<sup>46</sup>

Con este tipo de presupuesto informal, el Registrador es capaz de establecer y fijar la remuneración de cada empleado, incluso la del mismo Registrador. En las oficinas subalternas, objeto de nuestro estudio, se implementan normas de funcionamiento y financiamiento interno no escritas.<sup>47</sup>

Sin suficiente fondos del Ministerio de Justicia, los registradores no se encuentran en condiciones de crear oportunidades de entrenamiento o educación continúa para sus empleados. Cuando financian cursos de adiestramiento lo hacen con uso de los fondos informales. Esto causa muchos

---

<sup>46</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix del 25 de octubre, 1993, con un registrador subalterno que pide no usar su nombre, y entrevista personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo con la Dra. Demitria Mujica de Andrade, Registrador Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993. Muchos registros ni tienen teléfonos, incluso en Caracas (y tanto menos un fax), por no ser un gasto previsto por el Ministerio de Justicia. Los que sí tienen teléfono lo tienen por utilizar los ingresos de la oficina de una manera "informal." Por supuesto, vale decir que ninguna oficina parece tener computadoras.

<sup>47</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix del 25 de octubre, 1993, con un registrador subalterno que pide no usar su nombre.

celos entre los demás por no tener acceso a la misma oportunidades. Según un Registrador, no existe en el país ninguna forma de preparación o educación formal para registradores ni empleados.<sup>48</sup> Según otros Registradores, hay una Escuela de Registro en Mérida, y quizás cursos en algunas universidades.<sup>49</sup> Pero, de todos modos, no hay acceso a muchas oportunidades para el desarrollo de empleados, salvo en la práctica.

La ley fija las comisiones y los gastos.<sup>50</sup> Es imposible imponer otro gasto, ni por el registrador mismo, aunque en la práctica lo hace.<sup>51</sup> En general, las comisiones se relacionan al tipo de función registral y no al tamaño ni valuación de la tierra: los registradores y sus empleados tienen prohibido aceptar cualquier forma de gratuidad o regalos, so pena de castigos entre Bs. 25 y Bs. 400 (menos de US\$5, una cifra absurda).<sup>52</sup> Por último, los registradores no pueden inscribir cualquier transacción en lo cual ellos mismo tienen un interés personal.<sup>53</sup>

De hecho, los registradores sienten la necesidad de cobrar sus gastos, aun si este no está contemplado en la ley. Es normal encontrar reglas internas que fijan gastos no

---

<sup>48</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix del 25 de octubre, 1993, con un registrador subalterno que pide no usar su nombre.

<sup>49</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo con la Dra. Demitria Mujica de Andrade, Registrador Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993.

<sup>50</sup> Art. 113, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>51</sup> Art. 124, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978; Entrevista personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo con la Dra. Demitria Mujica de Andrade, Registrador Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993.

<sup>52</sup> Art. 39, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>53</sup> Art. 29, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

previstos en la ley, por ejemplo, por uso de la fotocopiadora.<sup>54</sup>

## 2. Bonos del Registrador.

Los registradores tienen que presentar una suma de dinero como un bono o garantía de fiel cumplimiento de su cargo.<sup>55</sup> Esta suma de dinero, a lo máximo de Bs. 30,000 para la posición de Registrador Subalterno del Departamento de Libertador, es aproximadamente USA\$300.<sup>56</sup> Es posible incrementar dicha suma (o disminuirla) por decisión ministerial.<sup>57</sup> La cantidad no se devuelve al salir de la oficina sino tres años después,<sup>58</sup> para prevenir el descubrimiento de abusos después de salir de trabajo.

Un estudio en Guatemala encontró una limitación parecida referente a la responsabilidad del Registrador. La obligación del Registrador asciende a un máximo de Q10.000 (US\$2.000). Esta garantía queda cubierta por una obligación que el Registrador debe adquirir, a un costo personal relativamente bajo, por cierto muy inferior a los Q10.000, en un plazo de cinco años.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix del 25 de octubre, 1993, con un registrador subalterno que pide no usar su nombre; Entrevista personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo con la Dra. Demitria Mujica de Andrade, Registrador Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993.

<sup>55</sup> Art. 19, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>56</sup> Hay libre cambio del Bolívar venezolano. En diciembre de 1993, se cambiaba a más o menos Bs. 103 = \$ 1.

<sup>57</sup> Art. 19, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>58</sup> Art. 21, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>59</sup> Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 18.

### 3. Supervisión de los Registros.

Aunque el Ministerio de Justicia tiene la obligación de vigilar los registros, en la práctica hay poco control por la Inspectoría Nacional de Registro, por lo menos según un registrador. Las inspecciones son pocas no periódicas, y no objetivas. Un registrador puede escapar inspecciones por mantener buenas amistades políticas dentro del Ministerio.<sup>60</sup>

Buen ejemplo de eso es la falta de control sobre la práctica amplia e "informal" de autofinancimiento.

### 4. Los Documentos y el Acceso al Público

En teoría, se registra la propiedad inmueble en el registro local. Pero, la ley reconoce que a veces es mas factible inscribir documentos en otro oficina de registro, aunque no sea la más cerca. En tal caso, se cobra una comisión adicional para compensar al registrador y para financiar los gastos y trabajos adicionales.<sup>61</sup> Por otra comisión, es posible que el registrador se traslade a una localidad o sitio particular para inscribir un documento. Mas, hay casos en que se puede castigar a un registrador en los tribunales civiles por no responder a una solicitud de este índole.<sup>62</sup>

La ley controla tanto el registrador como las funciones de la oficina. Fotocopias y películas en miniatura (o "microfilmes"), donde disponibles, han sido aceptables como documentos jurídicos, siempre cuando sean producidos por los empleados del Registro.<sup>63</sup> En la práctica, película en miniatura no existe.<sup>64</sup> Fotocopiadoras sí hay. La Oficina

---

<sup>60</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix del 25 de octubre, 1993, con un registrador subalterno que pide no usar su nombre. Vale mencionar que asistimos a una reunión previa hecha con el Dr. Jiménez López, Director General Sectorial de Registros y Notarias Públicas del Ministerio de Justicia para oír sus observaciones, pero él no nos recibió. Por lo tanto, no pudimos aprovechar sus comentarios.

<sup>61</sup> Art. 113 (primer párrafo), Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>62</sup> Art. 131, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>63</sup> Art. 31 (párrafo único), Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>64</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix y Fany Paredes con Gabriela Montero de Rachadell (Registradora) del 25 de

Subalterna del Segundo Circuito del Municipio del Libertador ha tenido sus máquinas desde 1.978. El Primer Circuito, Municipio del Libertador también tiene dos máquinas.<sup>65</sup> Sin embargo, algunos usuarios se preguntan si las fotocopias tienen una vida larga en términos de calidad de tinta y papel. El Registrador de Segundo Circuito, Municipio del Libertador, estimó que quizás 90% de los registros urbanos del país ya tienen fotocopadoras.<sup>66</sup>

Es necesario que las oficinas estén abiertos para recibir documentos por lo menos cuatro horas cada día.<sup>67</sup> Los archivos deben ser abiertos a inspecciones del público por lo menos seis horas diariamente.<sup>68</sup> Los registradores son responsables por el cuidado de documentos de una forma racional. Se pueden ser castigados civil y incluso penalmente en casos de negligencia.<sup>69</sup>

Una visita a las Oficinas Subalternas del Primer y Segundo Circuito del Municipio del Libertador nos revaló un sistema de buen acceso a los documentos.<sup>70</sup> Asistentes del registro

---

octubre, 1993 a la Oficina Subalterna del Segundo Circuito, Municipio del Libertador, Caracas; Entrevista personal de Steven Hendrix y Fany Paredes con Rosario Hernández de Quevedo (Registradora) del 25 de octubre, 1993, Registradora de la Oficina Subalterna del Tercer Circuito, Caracas y ex-Registradora Principal de Caracas.

<sup>65</sup> Visita personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo al Registro Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993.

<sup>66</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix y Fany Paredes con Gabriela Montero de Rachadell (Registradora) del 25 de octubre, 1993 a la Oficina Subalterna del Segundo Circuito, Municipio del Libertador, Caracas.

<sup>67</sup> Art. 42 (parágrafo único), Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978. El Registro Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, tiene horas de 8:30 al 1:30 cada día hábil, por ejemplo.

<sup>68</sup> Art. 48, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>69</sup> Art. 48 (primer y segundo párrafos), Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>70</sup> Visita por Steven Hendrix y Fany Paredes del 25 de

vigilaban el uso de los libros. Pareció un número suficiente de asistentes para atender al público. Más, según la registradora del Segundo Circuito, solo han tenido un caso de destrucción de documentos en los últimos cuatro años por parte de un usuario, un caso de robo de un testamento. El Primer Circuito sufrió un caso de mutilación de un documento y cinco (5) robos de equipo, durante los últimos cuatro años.

Nos parece buen balance entre protección de documentos y acceso al público no restringido durante las horas hábiles. Pero en las oficinas faltaba vigilancia durante los fines de semana creando posibilidad de inseguridad de los documentos.

En la oficina del Primer Circuito, notamos la existencia de alarmas de humo para dar más seguridad.

En Guyana, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Guatemala, acceso del público es limitado y por lo tanto problemático, dado a una limitación de personal y esfuerzos para prevenir daño a los documentos. En este sentido, las oficinas venezolanas parecen tener buen acceso público.

Según la norma general, los registradores por ley no pueden aceptar para su registro documentos que no estén manuscritos, salvo cuando se trata de oficinas con uso de un mecanismo registral basado en fotocopia de los instrumentos por registrarse, los registradores no pueden aceptar sino documentos mecanografiados, los cuales deben estar foliados en forma visible, en letras y números.<sup>71</sup> De hecho, la mayor parte de registros en las áreas mayor pobladas ya están basados en un sistema con fotocopias. Pero, en los todavía no modernizados, la regla normal no permite que se acepte documentos producidos por computadoras, impresoras, fotocopadoras ni máquinas de escribir. ¿Si se presentan para ser protocolizados documentos auténticos otorgados en el exterior, y escritos a máquina o en otra forma que no sea manuscrita, el Registrador saca copia certificada de cada documento, la cual inscribe!<sup>72</sup> Si es un Registro "modernizado", pero el documento no parece en el formateo

---

octubre, 1993 a la Oficina Subalterna del Segundo Circuito, Municipio del Libertador, Caracas. Visita personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo al Registro Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993. Las colas de la oficina del 2do. Circuito parecieron más largas, por tener mas usuarios aquel día.

<sup>71</sup> Art. 78, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>72</sup> Art. 83, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

previsto, todavía sacan copia certificada de cada documento, la cual inscribe aunque el original ya está escrito a máquina.

La Ley de Registro Público contempla la producción de copias de respaldo. Cada tantos meses, los registros locales mandan copias de sus récords al registro principal.<sup>73</sup> De manera parecida, los registros principales mandan copias de sus inscripciones al Ministerio de Justicia, el cual las mantiene.<sup>74</sup> Los individuos tienen el derecho de solicitar copias de cualquier documento público. El registrador puede copiar el documento a mano, por una máquina de escribir o por fotocopiarla (o por cualquier otro método mecánico de reproducción).<sup>75</sup> Todo eso significa que los usuarios del sistema registral de costumbre tienen que presentar documentación manuscrita (o por máquina, si sea un Registro "modernizado") en tríplica para la inscripción de la tradición (o cualquier otro cambio) de una parcela.

En visitas efectuadas al Primer y Segundo Circuitos, Oficinas Subalternas del Registro Público, del Municipio Libertador (Caracas), se constató que el sistema de respaldo de copias funciona. Su sistema fue actualizado, muy limpio y bien organizado. Nos sorprendió mucho encontrar control de clima por aire acondicionado en ambas oficinas, lo cual y sumamente importante para la preservación de documentos, pero olvidado en muchas partes de América Latina. No encontremos ningunos libros al suelo. Los libros parecieron en buena forma y condición.<sup>76</sup>

Costa Rica también tiene copias de respaldo. Son copias físicas y de micro-película.<sup>77</sup> En Costa Rica, copias de

---

<sup>73</sup> Art. 60, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>74</sup> Art. 56, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>75</sup> Artículos 104 y 105, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>76</sup> Visita de Steven Hendrix y Fany Paredes, del 25 de octubre, 1993 a la Oficina Subalterna del Segundo Circuito, Municipio del Libertador, Caracas. Visita personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo al Registro Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993.

<sup>77</sup> Costa Rica: D. David Moyer, "An Evaluation of the Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) Land Titling



micro-película tienen fuerza probatoria de ley.<sup>78</sup> Al contrario, Guatemala<sup>79</sup> y Nicaragua no tienen copias de respaldo. De este punto de vista, Venezuela se ve favorable.

Hay numerosas formalidades para la inscripción de documentos. Por ejemplo, los registradores de costumbre no aceptan documentos no firmados por un abogado nacional.<sup>80</sup> Los documentos que se llevan a registrar deben ser extendidos en el papel sellado.<sup>81</sup> Toda documentación debe ser escrita en español.<sup>82</sup> Al recordar una escritura, están simultáneamente el registrador, testigos y los interesados.<sup>83</sup>

De vez en cuando, como servicio al público, se solicita que el registrador escriba una certificación. Por ejemplo, la ley contempla que personas privadas pueden solicitar al registrador que certifique el propietario de una finca, si tiene gravámenes, si hay limitaciones o condiciones especiales, y si se puede ser vendido.<sup>84</sup> Este proceso simplifica el proceso de verificación de la cadena de título, dado que la certificación del registrador tiene fuerza probatoria de ley.<sup>85</sup>

---

System" (1980) página 24.

<sup>78</sup> Costa Rica: D. David Moyer, "An Evaluation of the Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) Land Titling System" (1980) página 17.

<sup>79</sup> Guatemala: Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Ströchlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 5.

<sup>80</sup> Artículos 64 y 85, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>81</sup> Art. 81, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>82</sup> Art. 78, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>83</sup> Art. 91, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>84</sup> Art. 108, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

<sup>85</sup> Art. 10, Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978.

¿Qué derecho de acceso tiene el público a los documentos y la información geográfica que el gobierno mantiene?  
¿Cuales son las protecciones en contra de la devolución de información personal?

---

## PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE REGISTRO PÚBLICO

---

El 12 de mayo, 1993, se presentó un proyecto de ley para reformar la actual Ley de Registro Público.<sup>86</sup> El borrador trata de corregir varios defectos. Por ejemplo, tiene como fin pagar los registradores y el personal un sueldo equivalente a otros organismos de la carrera judicial. Cree dos suplentes para el registrador, como es hecho en el ramo judicial para los jueces. Se modifica la forma de suplencia de los registradores en casos de muerte o separación temporal. Según la explicación de motivos, entre las innovaciones, está la incorporación de los sistemas de computación, fotocopias y películas en miniatura (microfilmes) para el manejo de los libros y documentos. Se normaliza el sistema de pagos por usuarios y contempla el entregar de un recibo. Los funcionarios tendrán que pagar al Fisco el impuesto que generen sus ingresos.

Quizás más importante, el proyecto intenta regularizar el sistema de "auto-financiamiento" de los Registros Públicos. La explicación de motivos nota que, en solo el Municipio Libertador del Distrito Federal, el Estado percibe una cantidad más allá de Bs. 400.000.000 cada mes (US\$4,000,000 a una tasa de cambio de Bs. 100 al dólar). Se espera pagar los gastos de manejo de los registros (sueldos, alquiler, limpieza, fotocopias, etc.), más crear un Fondo de Jubilación y Pensión para los Registradores Principales y Subalternos.

Ahora bien, el artículo 7 del proyecto divide ingresos entre un 50% para el Registro Público (asignando el dinero entre el registrador, jefes de medidas preventivas, jefes de archivos, el tesorero, el calculista y otro personal y gastos que ocasione la oficina, incluso arrendamiento, luz, teléfono y agua). Otro 30% va al Ministerio de Justicia, con el 20% para el Fisco Nacional o el Ministerio de Hacienda. Más dicta que los registradores mismos deben crear el Fondo de Jubilación y Pensión para los Registradores Principales, Subalternos y el Personal que será determinado mensualmente en base al 10% de la entrada bruta que tenga el Registro como recaudación.

---

<sup>86</sup> Dip. Luís Guevara, Cámara de Diputados, Exposición de Motivos y Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la "Ley de Registro Público" (12 de mayo, 1993).

Estudios en Ecuador<sup>87</sup> y Guatemala<sup>88</sup> encontraron que ambos tienen un sistema de registro público con un registrador con fines de lucro. En el caso ecuatoriano, los registradores de cada cantón son nombrados por la Corte Suprema.<sup>89</sup> En Guatemala, por lo menos hasta el auto-golpe de 1993, el registrador fue nombrado por el presidente. En los dos casos, según los informes, hay alegaciones de abuso o sueldos excesivos (aunque sean perfectamente legítimos en términos legales) cuando el Registrador es capaz de partir en los ingresos de la oficina.

En Guatemala, un sistema de folio real, con sistema de auto-financiamiento, ha producido la percepción de una extrema ineficiencia. Según el estudio, mientras el Registrador de la Ciudad de Guatemala tuvo ingresos personales alrededor de US\$400,000 anualmente, la oficina no tuvo computadoras, copias de respaldo, vigilancia ni fotocopiadoras, y no fue extraño encontrar casos de doble titularidad. Se pudo verificar que el Registrador fue el servidor público legítimamente mejor pagado en el hemisferio entero.

La mayor parte de los países no aceptan el concepto de auto-financiamiento en el concepto de permitir que los registradores aprovechen su posición para su propio interés económico. Es cierto que algunos registros venezolanos producen una alta rentabilidad, mientras en áreas rurales faltan recursos incluso para la luz. Un sistema de auto-financiamiento puede fracasar enteramente donde los registros rurales hoy ya no tienen vigilancia, luz, electricidad, suficiente espacio y tanto menos personal de alta calidad. En las áreas urbanas, uno puede hacer analogía a la privatización del derecho de cobrar impuestos sobre la renta, permitiendo el cobrador mantener un porcentaje fijo de sus cobranzas. En Ecuador y Guatemala, este sistema ha producido, por lo menos para ciertas personas, la apariencia de una oportunidad para abusos y sueldos públicos excesivamente altos.

---

<sup>87</sup> DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation" (diciembre de 1990) página 38.

<sup>88</sup> La remuneración anual del Registrador guatemalteco ha alcanzado un promedio de entre US\$400.000 y US\$500.000 anuales. Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 18.

<sup>89</sup> DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation" (diciembre de 1990) página 38.

La polémica revelada en el borrador, al fondo, es que el Ministerio de Justicia no se encuentra en condiciones de aumentar su apoyo económico a los registros. Los registros no pueden funcionar sin un aumento, o sin una legitimización de la práctica de cobrar gastos no contemplados en la actual ley. Si las experiencias de Guatemala y el Ecuador se nos revelan que, posiblemente, la división de ingresos no siempre es la solución, ¿Qué se pudiera hacer?

Hay alternativas, tales como auto-financiamiento de la modernización, en parte, por comisiones adicionales al registrar un predio. En Guatemala, tienen una comisión de 5 quetzales (aproximadamente US\$1) por hoja de cada documento registrado. Los fondos son puestos en una cuenta separada destinada a la reforma registral.<sup>90</sup> El Estado de Wisconsin en los Estados Unidos tiene un programa parecido. De hecho, el Estado de Wisconsin financió su modernización mayormente para tal fondo.

En los países con una forma rudimentaria de registro predial usualmente no tienen un catastro fiscal. Sin embargo, un impuesto predial produce más ingresos que los necesarios para pagar la alta inversión de capital necesaria para establecer un sistema de información geográfica MPLIS/GIS. Tal fue el caso en Norteamérica<sup>91</sup> y Chile. El gobierno mismo, por el hecho de combinar el registro y el catastro, puede financiar los gastos de una modernización comprehensiva registro-catastral. Así en Chile, encontrándose bajo el gobierno de Presidente Eduardo Frei, pagaron los gastos de un proyecto de modernización por sanear los planes que tenía. Chile hizo su proyecto de modernización registro-catastral junto con programas de mejoramiento del sistema de impuestos, tanto sobre la renta como sobre los predios.

Mucha gente cría que la mentalidad chilena siempre era cumplir con los deberes y pagar impuestos. Si era así, la analogía a Chile pudiera aplicársele con menos fuerza. Pero, al contrario, antes del proyecto chileno, era común que los chilenos no pagaron sus impuestos. En pocos años, la mentalidad chilena se convirtió porque los ciudadanos entendieron que era imposible evitar los impuestos, dado que

---

<sup>90</sup> Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 22.

<sup>91</sup> Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 54.

el gobierno invirtió los recursos necesarios para establecer la base de cobro de los impuestos. Es decir, establecieron el base para un fuerte catastro fiscal.

Basado en las experiencias negativas del Ecuador y Guatemala, y la experiencias positivas de lugares como Chile o Wisconsin, recomendamos que el Congreso haga un análisis más profundo de las alternativas para financiar los registros. Adicionalmente, el país debe considerar un posible impacto de tal legislación en términos del imagen de la nación y oportunidades de inversión internacional, evitando la apariencia de oportunidades de abuso asociada con registros en los cuales el registrador mismo tiene un interés económico.

En el artículo 22 del proyecto, se ve un aumento de la caución requerida a una cifra entre Bs. 1.000.000 (aproximadamente US\$10,000) y Bs. 5.000.000 (aproximadamente US\$50,000). La Ley de Registro Público fijó una suma muy inferior. Pero, con el nivel de inflación que se ve en el país, la caución máxima va a disminuir cada día más. Esta advertencia es aplicable a todas las normas del borrador que fijen montos de dinero. No queremos que el sistema registral tenga limitaciones jurídicas o rigidez política cada vez que busca un aumento de cualquier cifra debido a la inflación.

Un estudio en Guatemala encontró una limitación parecida referente a la responsabilidad del Registrador. La obligación del Registrador asciende a un máximo de Q10.000, que después de la inflación era solamente US\$2.000. Esta garantía queda cubierta por una obligación que el Registrador debe adquirir, a un costo personal relativamente bajo, por cierto muy inferior a los Q10.000, en un plazo de cinco años.<sup>92</sup> Por lo tanto, hay que pensar en maneras de ajustar la caución con la inflación para dar una garantía verdadera.

El artículo 145 del proyecto crea una Escuela Nacional de Registradores Principales y Subalternos para personas que aspiren ingresar a la carrera registral. Desafortunadamente, el proyecto no ofrece educación continua periódica, la cual puede garantizar la extensión de nuevos conceptos a todas las oficinas. Más, la educación continua apoya el mantenimiento de la sabiduría registral y da oportunidades para el intercambiar de experiencias en varias partes del país. Esto es importante para la continuación del mejoramiento de los

---

<sup>92</sup> Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 18.

registros. Esperamos que el Congreso considere inclusión de tal concepto.

---

**CATASTRO NACIONAL Y LA OFICINA NACIONAL  
DE CATASTRO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA**

---

¿Qué derecho de acceso tiene el público a los documentos y la información geográfica que el gobierno mantiene?  
¿Cuales son las protecciones en contra de la devolución de información personal?

EXPLICACIÓN DEL CATASTRO IAN VS. CATASTRO DE LA ONC/MAC.

Muy poco se ha sido realizado referente a un catastro nacional comprehensivo en Venezuela. De tierras urbanas, quizás el país tiene siete municipios (de un total de 276 municipios) con información catastral actualizado.<sup>93</sup> Sin embargo, el concepto no es nuevo. En 1936, una ley mandó un nuevo catastro y dictó sus fines y procedimientos.<sup>94</sup> La Ley de Reforma Agraria de nuevo llamó la atención a la necesidad de crear un catastro, y modificó los fines del proyecto.<sup>95</sup> La idea es medir el país entero según un plan determinado, asignar números de identidad ("cédulas") a cada lote, e integrar este sistema al Registro Público. Para tales fines, el Ministerio de Agricultura y Cría contiene una Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas.<sup>96</sup> El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales también tiene el deber de participar en el catastro rural.<sup>97</sup> Otros organismos del estado involucrados con el catastro rural incluyen el

---

<sup>93</sup> Mirna Mendoza, "Sólo 7 municipios del país tienen sistemas de catastro actualizados," *El Universal* (24 de octubre, 1993) página 2-36. En parte, incluyeron: Carora, Distrito Torres en Lara; Morón, Carrabobo (actualizado por Fudeco); Lagunillas, Zulia (actualizado por Lagoven); y el Municipio de Libertador (Caracas, con información avanzada).

<sup>94</sup> La Ley de Tierras Baldías y Ejidos (19 de agosto, 1936); Reglamento de Catastro de Tierras Baldías (21 de agosto, 1936).

<sup>95</sup> Art. 167 de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

<sup>96</sup> Art. 166 de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

<sup>97</sup> Art. 36 (16) de la Ley Orgánica de la Administración Central.



Ministerio de Defensa, el Ministerio de Energía y Minas, y el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.<sup>98</sup>

Desafortunadamente, la legislación ha impuesto un número de fines para cualquier proyecto de catastro, incluso: (1) la determinación de los derechos de cada propietario, (2) la inscripción de todas propiedades en un registro especial, y (3) la valuación de la propiedad.<sup>99</sup> Sin embargo, la Ley de Reforma Agraria no puso una fecha determinada para cumplir el catastro y no tuvo que esperar hasta que fuera completa para proceder con la reforma.<sup>100</sup>

La no acción por parte del gobierno referente al catastro quiere decir que el país no tiene un sistema comprehensivo y confiable para garantizar los linderos de parcelas.<sup>101</sup> Transacciones de propiedades inscritas en los Registros Públicos no tienen nexo con las descripciones físicas geográficas y los planos de la propiedad actual. Esta situación es parecida a condiciones en Ecuador, donde el Congreso no ha aprobado una nueva Ley de Catastro Nacional.

Al hablar de un nexo Registro-Catastro, la ley distingue entre áreas urbanísticas y zonas rurales. Los predios urbanos sí requieren planos antes de inscribirse en el Registro Público.<sup>102</sup> No hay tal nexo establecido para los predios rurales.

---

<sup>98</sup> Carlos G. Jiménez y Manuel González, *Temas de Derecho Registral* (Caracas, 1986) páginas 181-182.

<sup>99</sup> Ramón José Duque Corredor, *Derecho Agrario: Instituciones* (Caracas, 1985) página 275.

<sup>100</sup> Art. 56 (parágrafo segundo) de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

<sup>101</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García and Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cría (9 de diciembre, 1991, Caracas).

<sup>102</sup> Art. 26 de la Ley de Propiedad Horizontal; Art. 85 y 97 de la Ley de Ordenación Urbanística; Entrevista personal de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo con la Dra. Demitria Mujica de Andrade, Registrador Subalterno del 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas, el 29 de octubre, 1993.

---

## EL PROYECTO DE "LEY DE CARTOGRAFÍA NACIONAL Y CATASTRO"

---

El Ministerio de Agricultura y Cría y el Congreso están redactando un borrador de ley para la creación de un catastro nacional.<sup>103</sup> Según lo propuesto, toda documentación futura para ser escrita en el Registro Público tendría que incluir un número de identidad de la parcela (la cédula) antes de que se registre, asumiendo que el catastro ya tuvo los planos de la parcela.<sup>104</sup> En muchos países, la cédula corresponde al archivo del caso, que contiene muchos datos pertinentes a la tierra, incluso los linderos. Para la verificación de la cadena de título, se tendría que buscar documentación pasada al año 1936, año de la Ley de Tierras Baldías. Estas dos medidas empezarán la integración del catastro y la eliminación de procedimientos no necesarios en la verificación de la cadena de título.

En teoría, el país entero sería incluido en el catastro, sin excepción alguna. Una vez que la ley esté aprobada, es probable que el Ministerio de Agricultura y Cría busque un préstamo para financiar un proyecto inicial de cuatro años, quizás a través de financiamiento del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial. El proyecto inicial incluirá el mapeo, la titulación, y solicitudes de tierras.<sup>105</sup> Así comenzaría el proyecto. La implementación total de

---

<sup>103</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García and Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cría (9 de diciembre, 1991, Caracas); Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21 de octubre de 1993).

<sup>104</sup> Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21 de octubre de 1993) al Artículo 121.

<sup>105</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García and Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cría (9 de diciembre, 1991, Caracas).

modernización catastral según el borrador de ley necesitará un número de años más.<sup>106</sup>

Los autores del borrador no proveen una implementación total inmediata de la ley, aun si sea aprobada. Al contrario, intentan que la ley sea implementada por fases en una forma progresiva.<sup>107</sup> Así permite más control y coordinación.<sup>108</sup> Mas allá de estas medidas, la metodología para llevar el proyecto a cabo no está clara. Es probable que el gobierno vaya a contratar a la industria privada para hacer por lo menos una porción del trabajo.

Tanto el proyecto catastral inicial como la versión nueva incluyen ambos el mapeo y la normalización de tenencia. Los autores de la ley esperan que sea poca oposición al mapeo por

---

<sup>106</sup> Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21 de octubre de 1993) al Artículo 144. La Inglaterra empezó un proyecto que demandó que todas propiedades nuevamente inscritas fueran integradas al catastro. Este proceso duró varias décadas para su implementación. Larsson, Gerhard, Capítulo 5, "Land registration in English speaking countries," en su texto *Land Registration and Cadastral Systems* (New York, 1991) páginas 41-44.

<sup>107</sup> Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21 de octubre de 1993) al Artículo 144. La Inglaterra empezó un proyecto que demandó que todas propiedades nuevamente inscritas fueran integradas al catastro. Este proceso duró varias décadas para su implementación. Larsson, Gerhard, Capítulo 5, "Land registration in English speaking countries," en su texto *Land Registration and Cadastral Systems* (New York, 1991) páginas 41-44.

<sup>108</sup> Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria, Cámara de Diputados, Congreso de la República, "Exposición de Motivos y Proyecto de 'Ley Orgánica de Catastro Nacional'," (4 de diciembre, 1991) página 8.

parte de ocupantes.<sup>109</sup> Sin embargo, castigos penales se aplican a los que impiden el proceso de mapeo.<sup>110</sup>

Usualmente, el vocal "normalización" quiere decir una formalización y regularización de tenencia. Es posible que campesinos vivan en tierra de terceros, o del gobierno. Un proyecto catastral solamente mide la tierra--no va a remover a los campesinos ocupantes. Es decir que el proyecto no incluye una reordinación territorial. Se deja a los ocupantes como están, informales.

Los abogados venezolanos Carlos G. Jiménez y Manuel González notan que el Distrito Federal ha establecido un catastro urbano de multifinalidades. La ordenanza de Catastro del Distrito Federal, artículo 06, lo crea con carácter de regularidad y permanencia, para ser fuente de información pública. Según esos abogados, el catastro que se ha venido implantando en algunos concejos sólo se ha orientado hacia el campo fiscal, y no es multifinalitario.<sup>111</sup>

El primer borrador de "Ley Orgánica de Catastro Nacional" se dividía en diez "Capítulos."<sup>112</sup> El proyecto más contemporáneo, de fecha 21 de octubre de 1993, de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro," tiene siete "Títulos":<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García and Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cría (9 de diciembre, 1991, Caracas).

<sup>110</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García and Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cría (9 de diciembre, 1991, Caracas). Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21 de octubre de 1993) al Título VI.

<sup>111</sup> Carlos G. Jiménez y Manuel González, *Temas de Derecho Registral* (Caracas, 1986) página 179.

<sup>112</sup> Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria, Cámara de Diputados, Congreso de la República, "Exposición de Motivos y Proyecto de 'Ley Orgánica de Catastro Nacional'," (4 de diciembre, 1991) página 3.

<sup>113</sup> Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21

Título I Disposiciones Generales. Dice que el objeto de la ley es regular la actividad cartográfica y organizar un catastro lo cual incluye aspectos físicos, jurídicos y valorativos. Provee definiciones y declara que "todo lo relativo a actividad cartográfica y al catastro" es de utilidad pública y social. Temáticas militares tienen otras normas.

Título II De los órganos de ejecución y conservación de la cartografía nacional y del catastro.

Capítulo I El Instituto Autónomo de Cartografía Nacional y Catastro. Se crea bajo el MARNR, con su propia cuenta de la Hacienda Pública. Basado en Caracas, el nuevo instituto contiene ingresos de ciertas actividades y bienes de otros organismos de la administración.

Capítulo II De la Organización y Funcionamiento del Directorio del Instituto Autónomo de Cartografía Nacional y Catastro. Establece un Directorio de seis directores mas un Presidente nombrado por el Presidente de la República. Salvo los miembros del Directorio, empleados del Instituto Autónomo de Cartografía Nacional y Catastro son seleccionados conforme a la Ley de Carrera Administrativa.

Capítulo III De los deberes y atribuciones.

---

de octubre de 1993). N.B. El índice de capítulos, página 26 del informe, no coincide con el texto, a partir de "Título IV" lo cual es "Del Catastro" según el índice, pero es "De la Cartografía Militar" según el texto (título que no aparece en el índice). Otro "Título" olvidado en el índice es Título VII "De las Acciones Jurisdiccionales." Vea las páginas 19 y 37. Usamos la versión presentada en el texto y no la del índice.

Capítulo IV De la Oficina Nacional de Registro Catastral. Es una oficina *centralizada*. Un "Jefe de Oficina," nombrado por el Directorio, será en cargo. Establece una regla general de acceso para el público, pero permite la exclusión del público por "declatoria de carácter reservado de ciertos documentos, de conformidad con la ley."

Título III De la Cartografía Nacional. Establece que el Instituto Autónoma de Cartografía Nacional, rector en materia cartográfica, coordina con entes públicos y tiene asesoría del Consejo Nacional de Cartografía y la Comisión Nacional de Nombres Geográficos.

Capítulo I De la percepción remota. Todas empresas haciendo proyectos fotoaerios tienen que entregar informes al Instituto y llevar sus obras a cabo según normas del Instituto. Se establece un "Archivo Nacional de Negativos de Misiones Aerofotográficas."

Capítulo II De los nombres geográficos o geotopónimos.

Capítulo III De la nomenclatura urbana

Capítulo IV Del organismo investigador de los nombres geográficos. Establece una "Comisión Nacional de Nombres Geográficos."

Capítulo V De los límites. El Instituto asesora al Congreso, asambleas legislativas y municipalidades referente a las fronteras territorial y internacional.

Capítulo VI De la publicación de la cartografía básica. El Instituto supervisa la cartografía y la certifica, según sus normas. A los fines docentes y académicos, la ley crea la obligación general de

solo usar los planos editados por el gobierno. Y el gobierno, a través del Instituto fija los precios. Toda mapa debe estar vinculado al Sistema Geodésico Nacional, por ser creado por el Instituto.

Capítulo VII<sup>114</sup> De la afectación a terceros. El Instituto puede expropiar planos y otra materia. Todos planos tienen que ser entregados, en tríplico, al Instituto para su archivo y conservación.

Capítulo VIII De las demarcaciones terrestres. Todos cálculos de puntos de control deben ser entregados al Instituto. Hay el deber de colaboración con el Instituto por todas entidades, públicas y privadas, y el Instituto puede transitar tierras para hacer su trabajo. Se crea un servidumbre de paso.

Capítulo IX De las actividades de carácter civil con fines cartográficos. Incluye certificación de empresas, y normas para casos de emergencia nacional o guerra.

Título IV De la Cartografía Militar. El Ministerio de Defensa puede establecer sus propias normas técnicas para la Dirección de Geografía y Cartografía de las Fuerzas Armadas.

Título V Del catastro

Capítulo I De la implantación del catastro. Información catastral es un fuente público.

---

<sup>114</sup> Actualmente, el texto del proyecto tiene dos capítulos VI y no capítulo VII. Vea al Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21 de octubre de 1993) páginas 14-15. Se supone que el segundo "Capítulo VI" es el "Capítulo VII" olvidado. Así lo presentamos.

Todos propietarios deben inscribir sus parcelas en un "Catastro Inmobiliario." El sistema de catastro contemplado en la ley será de la competencia compartida del gobierno nacional y los municipios. Los municipios lo formarán con el Instituto, un nuevo deber para las ciudades. Estados pueden participar. Establece el deber de propietarios de traer al catastro títulos de propiedad con planos de mensura. En teoría, un "Registro Catastral Inmobiliario" tiene el fin de crear un vínculo entre el Registro Público y el Catastro. Funcionarios del "Catastro" tienen el deber de verificar ciertos datos antes de una inscripción. Se establece en forma obligatoria un vínculo entre Catastro Nacional y el Registro Público para garantizar la seguridad jurídica de predios a través de una cédula catastral.

Capítulo II Del aspecto físico. Depende mucho de planos.

Capítulo III Del aspecto jurídico.

Capítulo IV Del aspecto valorativo.

Capítulo V De la ejecución del catastro.

Capítulo VI De las Oficinas Regionales de Catastro.

Capítulo VII De las Oficinas del Catastro Municipal.

Capítulo VIII De la vinculación del Catastro Nacional con el Registro Público. Se hace a través de una cédula catastral y planos de mensura. Se prohíba a los notarios, jeces y registradores actuar con documentos de compra-venta de derechos (o otras acciones) sobre inmuebles sin identificación adecuada de linderos y otra



información. La cédula catastral comprende un serie de datos, incluso el nombre del propietario y una descripción física de la tierra, y lleva anexo el plano de mensura.

Título VI De los recursos administrativos.

Título VII De las Acciones Jurisdiccionales. Se refiere a violaciones de la ley.

Título VIII De las sanciones.

Título IX Disposiciones transitorias y finales. Disposiciones de la Ley de Reforma Agraria relativas al Catastro Rural son subsidiarias a las de la Ley de Cartografía Nacional y Catastro.

Es posible que los teniente informales oponen el proyecto catastral. Es posible que vayan a creer que un vez que la tierra sea medida, las autoridades sabrían quienes son los tenientes que ocupan la tierra por una invasión ilícita. Además es posible que teman que la policía vaya a removerlos de "su" tierra. En tal caso, puede ser que resistan los esfuerzos de gobierno en medir las parcelas, en cara a las sanciones penales. Para disminuir tal riesgo, se piensa crear una campaña de relaciones públicas para informar a la gente de los fines del proyecto.<sup>115</sup> Este concepto ya ha tenido éxito en unas áreas de Venezuela para bajar la resistencia al trabajo catastral.<sup>116</sup>

Ni el primer borrador de Ley Orgánica de Catastro Nacional, ni su sucesor contemplan nuevos procedimientos para la resolución de disputas, si y cuando el mapeo descubra un conflicto con el registro.<sup>117</sup> En tal caso, los interesados tendría que litigar el conflicto según el procedimiento

---

<sup>115</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con el Dr. J. David Stanfield, University of Wisconsin--Madison, Land Tenure Center (12 de febrero, 1992).

<sup>116</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con el Dr. J. David Stanfield, University of Wisconsin--Madison Land Tenure Center (12 de febrero, 1992).

<sup>117</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con Jesús Antonio García and Marino Ostos Flores de la Oficina de Catastro, Ministerio de Agricultura y Cría (9 de diciembre, 1991, Caracas).

regular de los tribunales civiles. Se pregunta si un mecanismo de resolución de disputas deber incluirse con la nueva legislación.

AÑADIR OBSERVACIONES REFERENTE A LA PROPUESTA LEGISLACION, DEL DOCUMENTO QUE YO HIZE, MAS OBSERVACIONES DE BEATRIZ.

CONCEDER QUE ES ÚNICO EN EL SENTIDO DE ESTABLECER NORMAS. Y NO QUEREMOS Oponer TODO EL EFUERZO. PERO, NO QUEREMOS LEGISLACION MAL ESCRITA Y FORMULADA TAMPOCO. GASTOS TREMENDOS POR MALA REDACCION.

---

**EL DERECHO COMPARADO: LAS FORMAS DE  
TENENCIA DE LA TIERRA Y LAS TIERRAS  
AGRARIAS EN EL SISTEMA REGISTRAL**

---

los derechos reconocidos por la ley y/o por la práctica.  
¿Cómo se relaciona la ley común o de costumbre con la ley formal en materias relacionadas a la tierra?

En general, la propiedad Latinoamericana está dividida legalmente en propiedad real ("propiedad inmueble") y en propiedad personal ("propiedad mueble").<sup>118</sup> La propiedad que pertenece al país, los estados o municipalidades, puede ser caracterizada como propiedad pública o privada.<sup>119</sup> "La propiedad pública," tal como la define el Código Civil, incluye generalmente carreteras, lagos, ríos, propiedad adquirida por razones de defensa nacional, costas, puertos, etc.<sup>120</sup> La "propiedad pública" en general no puede ser enajenada y no puede ser hipotecada o prendada.<sup>121</sup>

En contraste, la propiedad privada perteneciente al país, a un estado o municipalidad es definida fácilmente como todo aquello que no es propiedad "pública." Generalmente estas propiedades sí pueden ser hipotecadas, donadas o vendidas mientras se acaten todas las formalidades.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Argentina: Arts. 2311-4 del Código Civil. Bolivia: Art. 74 del Código Civil (1976). Ecuador: Art. 603 del Código Civil de 1970, como actualizado (1984). Honduras: Art. 600 del Código Civil (1989). Peru: Arts. 885-6 del Código Civil (1984).

<sup>119</sup> Venezuela: Art. 539 del Código Civil.

<sup>120</sup> Venezuela: Art. 539 del Código Civil; José Luis Aguilar Gorrondona, *Cosas, Bienes y Derechos Reales* (Caracas, 1991) páginas 77-81.

<sup>121</sup> Venezuela: Art. 543 del Código Civil; José Luis Aguilar Gorrondona, *Cosas, Bienes y Derechos Reales* (Caracas, 1991) página 81.

<sup>122</sup> Venezuela: vea a José Luis Aguilar Gorrondona, *Cosas, Bienes y Derechos Reales* (Caracas, 1991) páginas 83-4.

En muchas partes de la región América Latina, la tierra pública es a veces conocida como "ejido."<sup>123</sup> Otras veces, se la llama "baldía." En términos generales, "ejidal" es aquella tierra que pertenecía a las municipalidades en el tiempo de la colonización.<sup>124</sup> También consiste de otras tierras adquiridas por las municipalidades.<sup>125</sup> En general la tierra "ejidal" no puede ser vendida o hipotecada.<sup>126</sup> Tierra "baldía" básicamente es aquella que pertenece al gobierno y que no fue "ejidal" y que tampoco tuvo otro propietario legal.<sup>127</sup> Esta tierra puede ser vendida o asignada por el gobierno.<sup>128</sup> Por ejemplo, si el gobierno asigna la tierra a municipalidades, ésta se convierte en "ejido".<sup>129</sup>

Referente a las tierras rurales, las leyes de reforma agraria fueron diseñadas para encarar cuestiones relacionadas a la tenencia de la tierra y de política social.<sup>130</sup> Más

---

<sup>123</sup> La historia de las tierras ejidales en Venezuela se presenta en Luis González Vale, *Ensayo sobre Derecho Agrario y Reforma Agraria en Venezuela* (1963) páginas 58-74.

<sup>124</sup> Venezuela: Art. 3, Ley de Tierras Baldías y Ejidos (19 de agosto, 1936).

<sup>125</sup> Venezuela: Art. 3(1) hasta (4), Ley de Tierras Baldías y Ejidos (19 de agosto de 1936).

<sup>126</sup> Venezuela: Art. 32 de la Constitución de la República de Venezuela (23 de enero, 1961).

<sup>127</sup> Colombia: Alberto Aguilera Camacho, *Derecho Agrario Colombiano* (1962) página 200 et seq. Ecuador: Art. 1, Ley de Tierras Baldías y Colonización (22 de septiembre, 1964) (Ley No. 2172, Registro Oficial No. 342 de 28-IX 64). Venezuela: Art. 1, Ley de Tierras Baldías y Ejidos (19 de agosto, 1936).

<sup>128</sup> Ecuador: Art. 6, Ley de Tierras Baldías y Colonización (22 de septiembre, 1964) (Ley No. 2172, Registro Oficial No. 342 de 28-IX 64). Venezuela: Art. 136, Constitución de la República de Venezuela (23 de enero, 1961).

<sup>129</sup> Venezuela: Art. 30, Ley de Tierras Baldías y Ejidos (19 de agosto, 1936).

<sup>130</sup> Argentina: Angel Ossorio define la función social de la propiedad como "el derecho de usar, disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza, en servicio de la sociedad y para provecho del propietario." Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* (1981) página 330. Bolivia: Para una discusión del impacto liberatorio de la política de la función social, vea Edmundo

específicamente, fueron concebidas como un medio para transformar la estructura agraria de latifundios a pequeñas parcelas pertenecientes al productor.<sup>131</sup> La lucha en contra de los "latifundios" es de tal importancia nacional que con frecuencia se lo incluía en la Constitución.<sup>132</sup> Además, la

---

Flores, *Un Año de Reforma Agraria en Bolivia* (1956). Colombia: Alberto Aguilera Camacho, *Derecho Agrario Colombiano* (1962) al capítulo V, páginas 89 a 96. Venezuela: Art. 1 de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo de 1960.

<sup>131</sup> Bolivia: Dwight Braley Heath, *Land Reform in Bolivia* (1959), mantiene que se eliminó el feudalismo. Pero, de tal techa, pocos otros objetivos se realizaron. Vea también Art. 213 del Código Civil (1976); Venezuela: Arts. 1, 19, y 20 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960; Ramón Vicente Casanova, *Derecho Agrario* (5th ed., Caracas, 1990) página 42.

<sup>132</sup> Bolivia: Art. 165 de la Carta Magna Boliviana (2 de febrero, 1967) dice que toda propiedad es del "dominio originario de la Nación". La Constitución Boliviana también tiene el concepto de la tierra a quien la trabaja, y es por trabajar que uno tiene acceso a la tierra. Vea Art. 166 de la Constitución. Chile, el segundo párrafo del Art. 24 de la Constitución (21 de octubre, 1980) dice que la función social de la propiedad incluye todos los requisitos en el interés general del gobierno, la seguridad, uso público y la salud, y la conservación del patrimonio ambiental. Vea también la enmienda de enero de 1967 al Art. 10, Sec. 10 de la Constitución de 1925. Para observaciones adicionales, vea Joseph R. Thome, "Agrarian Reform Legislation: Chile," in *Land Reform in Latin America*, ed. Peter Dorner (1971) página 81. Colombia: Art. 58 de la Constitución (1991). NB: La Constitución colombiana dice que la función social de la tierra incluye una misión ecológica. Para una perspectiva histórica, vea Alberto Aguilera Camacho, *Derecho Agrario Colombiano* (1962) página 133 et seq. La República Dominicana: Art. 13(a) de la Constitución (1966). Ecuador: Constitución de la República, Art. 48 (Registro Oficial No. 763: 12-VI-84, 4 de junio, 1984). El Salvador: Art. 103 de la Constitución. Nicaragua: Art. 103 de la Constitución (1987). Honduras: Art. 97 de la Constitución. México: Para. XV de Art. 27 de la Constitución, con enmiendas (1991). Uruguay: Art. 32 de la Constitución (1970) reconoce la propiedad como inviolable, pero sujeto a las leyes avanzadas en el interés general. Venezuela: Art. 105 de la Constitución; Ali José Venturini y Román José Duque Corredor, *La Usucapión Especial Agraria* (1991) página 28; y Ali José Venturini, *Derecho Agrario Venezolano* (1976) página 57.

política social determinaba que cualquiera que trabajase la tierra también debía poseerla.<sup>133</sup> De hecho se puede decir sin peligro, que en general la ley agraria fue estructurada para proteger a los agricultoras, trabajadores rurales y campesinos.<sup>134</sup>

La "función social," tal como es utilizada en la ley agraria Latinoamericana, es un término con muchas implicaciones que significa, en términos simplificados, que la tierra no debe ser concebida como un simple bien de mercado.<sup>135</sup> En vez de

---

<sup>133</sup> Brazil: La función social en Brazil incluye un foco ambiental. Vea Decreto 433 del 24 de enero, 1992, y Decreto 432 del 27 de enero, 1992, ambos en el Diario Oficial, 27 de enero, 1992-920127. Ecuador: Constitución de la República, Art. 51 (Registro Oficial No. 763: 12-VI-84, 4 de junio, 1984). Honduras: Art. 24 de la "Ley de Reforma Agraria" (30 de diciembre, 1974) (Diario Oficial "La Gaceta" No. 21-482, 8 de enero, 1975) [con enmienda por el Decree 31-92, "Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola" (5 de marzo, 1992) (Diario Oficial "La Gaceta," 6 de abril, 1992)]. Peru: anteriormente, el Art. 1 de la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley No. 17716, Decreto Supremo No. 265-70-AG (la ley antes del Decreto Supremo 011-91-AR). Decía que "la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad." Venezuela: Ramón Vicente Casanova, *Derecho Agrario* (5a. ed., 1990) página 48.

<sup>134</sup> Ecuador: Constitución de la República, Art. 51 (Registro Oficial No. 763: 12-VI-84, 4 de junio, 1984). Haiti: Decreto del 14 de julio, 1989 (L.M., 27 de julio, 1989-890727), autoriza el Ministerio de la Economía y Finanzas Públicas llevar a cabo una agrimensura de todas áreas arables del estado para distribución a los campesinos con necesidad de tierras. Venezuela: Ali José Venturini, *Derecho Agrario Venezolano* (1976) páginas 56-8.

<sup>135</sup> La República Dominicana: Decreto 2960 del 11 de mayo, 1985 (Gaceta Oficial, 15 de mayo, 1985-850515), dice cuales tierras deben ser confiscadas bajo legislación de cuotas, tierras subutilizadas, latifundios y la recobertura de tierras del estado. España reconoció el concepto de una "función social." Un concepto equivalente ("Bonner Grunddesetz") se encuentra en Alemania: Art. 14-2 de la Constitución. Italia: Art. 832 del Código Civil. Vea Raul Romero Sandoval, *Derechos Reales* (1991) páginas 83-7. Guatemala: En el país donde la reforma agraria de 1952 del Presidente Arbenz fue abandonada por un golpe de estado, la carta magna no menciona las palabras "función social." Sin embargo, la Consitución nacional sí garantiza que los dueños

ello, debería ser usada para promover el desarrollo social y económico.

Esta visión de la política agraria es típica en Latinoamérica. La "función social" y la preocupación por lo social estuvieron detrás del concepto "tierra para el trabajador" de los programas de reforma agraria de los años 60. En esto está implícito una sospecha por parte de los Latinoamericanos que las fuerzas del mercado actuarían en contra de los intereses de las clases bajas, si se las deja sin controles. Por lo tanto, han incluido preocupaciones de "función social" en la ley.<sup>136</sup>

Los programas de reforma agraria Latinoamericanos generalmente proveen "dotaciones" sujetas a ciertas condiciones. Los programas no entregan "títulos plenos". Lo que sí proveen es semejante al derecho de uso o usufructo, así como una dotación con límite de tiempo y la restricción a la venta. El beneficiario tiene derecho al uso de la tierra mientras éste la trabaje. Si la tierra es abandonada (o no es utilizada para promover "políticas sociales"), esta puede revertir al control y propiedad estatal.<sup>137</sup> El beneficiario generalmente no puede hipotecar la tierra, ya que éste no es dueño absoluto de ella.<sup>138</sup> Hay casos en que la tierra puede ser traspasada a herederos por testamento o sin ello,

---

de propiedad pueden usar y gozar sus tierras de una manera que promueve "el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos." Art. 39 de la Constitución (1985).

<sup>136</sup> Ecuador: Constitución de la República, Art. 48 (Registro Oficial No. 763: 12-VI-84, 4 de junio, 1984).

<sup>137</sup> Ecuador: Art. 48 de la "Ley de Reforma Agraria," (10 de julio, 1979) (Registro Oficial No. 877-18-VII-1979). Honduras: Art. 41(a) de la "Ley de Reforma Agraria" (30 de diciembre, 1974) (Diario Oficial "La Gaceta" No. 21-482, 8 de enero, 1975) [con enmiendas por el Deceto 31-92, "Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola" (5 de marzo, 1992) (Diario Oficial "La Gaceta," 6 de abril, 1992)]. Peru: Arts. 7, 8, y 15 de la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley No. 17716, Decreto Supremo No. 265-70-AG (la ley antes del Decreto Supremo 011-91-AR).

<sup>138</sup> Peru: Art. 86(c) de la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley No. 17716, Decreto Supremo No. 265-70-AG (ley antes del Decreto Supremo 011-91-AR). Venezuela: Art. 15 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

asumiendo que los siguientes propietarios continúan empleando la tierra en conformidad con los objetivos sociales del gobierno.<sup>139</sup> Por ejemplo, la ley antigua del Perú requería de la autorización gubernamental antes de poder hipotecar, transferir o vender una propiedad afectada por la reforma agraria.<sup>140</sup>

Las "dotaciones" son diferentes de otras formas de tenencia contempladas en los códigos civiles.<sup>141</sup> En primer lugar, no debe ser confundido con el usufructo.<sup>142</sup> El "usufructo" en el código civil equivalente al derecho de usar y de disfrutar de una propiedad ajena. En segundo lugar, la "dotación" debe ser distinguida de la enfiteusis. Bajo el código civil, la enfiteusis es básicamente un arriendo a largo plazo con el requisito de mejorar la tierra, pero que también permite el derecho a usar y disfrutar de la tierra como si le perteneciera.<sup>143</sup> Esto es lo que en español significa

---

<sup>139</sup> Venezuela: Art. 73 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960. Africa: El concepto de un derecho de uso es común en la reformas agrarias, tanto en América Latina como el Africa. Vea John Bruce, *The Variety of Reform: A Review of Recent Experience with Land Reform and the Reform of Land Tenure, with Particular Reference to the African Experience* (septiembre 1989) página 9. Zaire: Art. 80 de la General Property Law (1973): James C. Riddell, Jeswald W. Salacuse, y David Tabachnick, *The National Land Law of Zaire and Indigenous Land Tenure in Central Bandundu, Zaire* (1987) página 13.

<sup>140</sup> Texto Unico Concordado de la Ley de Reforma Agraria, Decreto 17716 (Peru), Decreto Supremo No. 265-70-AG, Art. 86 (a, b, y c).

<sup>141</sup> Ramón Vicente Casanova, *Derecho Agrario* (5th ed., 1990) páginas 254-55.

<sup>142</sup> Ecuador: Arts. 796-842 del Código Civil de 1970, con enmiendas (1984). El Salvador: Arts. 769-812 del Código Civil (1986). Honduras: Arts. 745-89 del Código Civil (1989). Peru: Arts. 999-1005 del Código Civil (1984). Venezuela: Para un resumen del usufructo venezolano, vea Emilio Calvo Baca, *Manual de Derecho Civil Venezolano* (1984) páginas 177-82; para la perspectiva histórica, vea Aníbal Dominici, *1 Comentarios al Código Civil Venezolano* (1896) (duplicado 1962) páginas 634-90.

<sup>143</sup> Para la perspectiva histórica venezolana, vea Aníbal Dominici, *4 Comentarios al Código Civil Venezolano* (1896) (reduplicado 1962) páginas 10-16.



"enfiteusis". Tercero, el "anticresis" es un préstamo en el cual el acreedor tiene acceso y permiso de usar el bien tenido como garantía real--generalmente una casa.<sup>144</sup> Por último, la "dotación" no deber ser confundida con un "arrendamiento" como es el caso en "al partir", "aparecía," "medianía," o "en comparía".<sup>145</sup>

La mayoría de los regímenes que aplican el código civil a la propiedad permiten algunas limitaciones sobre los derechos de propiedad rural. Estas limitaciones incluyen el usufructo, el derecho al uso, el derecho de habitación y el derecho a casa.<sup>146</sup> Los dependientes también están contemplados en la mayoría de las jurisdicciones.<sup>147</sup>

Las leyes de reforma agraria con frecuencia imponían restricciones adicionales sobre los derechos de propiedad de la tierra de acuerdo a la noción sobre la tierra y la política social. Frecuentemente, las "dotaciones" bajo las reformas agrarias no pueden ser vendidas, arrendadas o heredadas sin la aprobación expresa del instituto nacional de

---

<sup>144</sup> Peru: Arts. 1091-6 del Código Civil (1984).

<sup>145</sup> En Venezuela el concepto de contratos de arrendamiento está presentado en Ramón José Duque Corredor, *Contratos Agrarios* (1986) páginas 56-60. Para la perspectiva histórica venezolana, see Aníbal Dominici, 4 *Comentarios al Código Civil Venezolano* (1896) (reduplicado 1962) páginas 17-79. Bolivia: Ambos el alquiler como aparcería de tierras agrícolas son ilegales. Vea el Art. 214 del Código Civil (1976); compare con Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 22.

<sup>146</sup> Bolivia: Arts. 216-254 del Código Civil (1976). Guatemala: Arts. 703-51 del Código Civil (1963). Peru: Arts. 1026-9 del Código Civil (1984). Venezuela: Art. 582 del Código Civil.

<sup>147</sup> Bolivia: Arts. 255-290 del Código Civil (1976). Ecuador: Arts. 876-88 del Código Civil de 1970, con enmiendas (1984). El Salvador: Arts. 822-33 del Código Civil (1986). Guatemala: Arts. 752-59 del Código Civil (1963). Honduras: Arts. 799-867 del Código Civil (1989). Peru: Arts. 1035-54 del Código Civil (1984). Venezuela: Arts. 709 et seq. del Código Civil. Para la perspectiva histórica venezolana, vea Aníbal Dominici, 1 *Comentarios al Código Civil Venezolano* (1896) (reimprimido 1962) páginas 713-812.

reforma agraria o, al menos, deben estar sujetas a un reglamento y control.<sup>148</sup> Esta limitación al derecho de propiedad fue impuesto muy deliberadamente. Las "dotaciones" eran percibidas como un medio para transformar la estructura agraria. Con frecuencia la legislación imponía estas restricciones para prevenir el retorno al sistema del "latifundio".<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Bolivia: Tierras de pequeños productores y campesino es indivisible y no puede hipotecarse. Art. 196 de la Constitución de Bolivia. Tierra más allá de cierto tamaño puede ser sujeto a hipotecas. Arts. 15, 32-33 de la Ley de Reforma Agraria en Bolivia. Cuba: Resolución 2491 del 19 de marzo, 1991 (Gaceta Oficial, 8 de abril, 1991-910408). La República Dominicana: Arts. 9-12 de la Ley de Colonización (Ley No. 1783 de 1948) especifica que la tierra recibida no se puede venderse a otros antes de la otorgación de un título definitivo. Bajo aquella legislación, se necesita ocho años de ocupación y uso para convertirse en un título definitivo en las colonias cerca de la frontera nacional, mientras bajo la Reforma Agraria pos-Trujillo de 1962, con enmiendas, el período de título provisional (colectivo o individual) falta definición. Vea David Stanfield, Carlos Dore y Cabral, Pablo Rodriguez, Benito Ferreiras, Virginia Lambert, Luis Suarez, and Randy Stringer, *Evolving Property Relations in the Agrarian Reform of the Dominican Republic* (1986). El Salvador: Art. 5 de la "Ley del Regimen Especial de la Tierra y de los Derechos y Obligaciones de los Beneficiarios de la Reforma Agraria" (1988). Peru: Art. 127 de la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley No. 17716, Decreto Supremo No. 265-70-AG (ley anterior del Decreto Supremo 011-91-AR), se hacía ilegal el alquiler de tierras agrarias de la reforma agraria. Venezuela: Vea Ramón José Duque Corredor, *Derecho Agrario: Instituciones* (1985) página 213; Arts. 15 y 74 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960. Contraste la legislación latinoamericana con Portugal: Decree-Law 63-89 del 9 de febrero, 1989 (D.R., 24 de febrero, 1989-890224); Ley 109-88 del 7 de septiembre, 1988 (D.R., 26 de septiembre 1988-880926; D.R., 19 de noviembre, 1988 (errata)-881119); y Decreto-Ley 199-88 del 31 de mayo, 1988 (D.R., 31 de mayo-880531).

<sup>149</sup> Venezuela: vea Ramón Vicente Casanova, *Derecho Agrario* (5a. ed., 1990) página 260. Chile: El gobierno militar intentó abandonar la reforma agraria. Según Jarvis, "Restrictions imposed on land transactions were gradually removed to permit the subdivision and sale of all private properties. The rental or sale of reform-sector parcels was initially prohibited, but the government covered its eyes from the illegal sales that occurred. In 1979, free transaction in such parcels was legalized." Lovell S.

Las leyes latinoamericanas de reforma agraria, con frecuencia, también proveen un límite a la extensión, aunque estos límites pueden ser impuestos a través de reglamentos administrativos internos.<sup>150</sup> De esta manera las leyes tratan de impedir que un sólo dueño acapare grandes extensiones.<sup>151</sup> Las leyes también tratan de impedir la creación de "minifundios."<sup>152</sup>

Normalmente en América Latina, cuando la tierra es entregada a organizaciones colectivas o cooperativas, los gobiernos generalmente han organizado "centros agrarios."<sup>153</sup> Estos centros agrarios proveen la superestructura para coordinar los esfuerzos de sus miembros individuales. Curiosamente, sin

---

Jarvis, "The Unraveling of Chile's Agrarian Reform," en *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, ed. William C. Thiesenhusen (1989) página 244.

<sup>150</sup> Ramón Vicente Casanova, *Derecho Agrario* (5th ed., 1990) página 47, nota que Yugoeslavia imponía un tamaño máximo de 10 hectáreas. Cuba estableció el límite a 5 caballerías. Perú: Entrevista personal de Steven Hendrix con el Ing. Manuel Cristobal Nuñez, Director de Programas de Catastro y Titulación, Departamento de Agricultura, Oficina de Titulación (Lima, Peru) y el Ing. Carlos Mendoza Mejía, también del Departamento de Agricultura, Oficina de Titulación (Lima, Peru) (28 de junio, 1991).

<sup>151</sup> El Salvador estableció un límite máximo de tierras agrícolas al nivel de 245 hectáreas. Art. 105 de la Constitución. Venezuela: No tiene limitaciones de tamaño en su legislación de la Reforma Agraria. Los lotes pueden ser de cualquier tamaño, siempre que cumplen con la función social, bajo Art. 19 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

<sup>152</sup> Ecuador: Art. 98 de la "Ley de Reforma Agraria" (10 de julio, 1979) (Registro Oficial No. 877-18-VII-1979). Honduras: Art. 100 de la "Ley de Reforma Agraria" (30 de diciembre, 1974) (Diario Oficial "La Gaceta" No. 21-482, 8 de enero, 1975) [con enmiendas por el Decreto 31-92, "Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola" (5 de marzo, 1992) (Diario Oficial "La Gaceta," 6 de abril, 1992)]. Peru: Art. 1 de la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley No. 17716, Decreto Supremo No. 265-70-AG (ley antes del Decreto Supremo 011-91-AR).

<sup>153</sup> Venezuela: Art. 58 de la Ley de la Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

embargo, estos centros agrícolas no poseen personería jurídica que es regla común para corporaciones y cualquier otra organización legalmente constituida y reconocida.<sup>154</sup> Sin embargo no debe confundirse los centros agrícolas con las cooperativas agrícolas que sí poseen personería jurídica y que se componen de miembros individuales.

Típicamente en Hispanoamérica, los centros agrícolas tienen una organización que permite la participación de sus miembros. Hay una asamblea y un comité administrativo que dirigen el centro.<sup>155</sup> Los centros también proveen para sus miembros cursos y seminarios sobre producción agrícola.

Los centros o cooperativas proveen varios servicios adicionales a los campesinos. Estos centros requieren de una organización democrática, organizada con ciertas formalidades. Generalmente, también tienen, como al menos una meta, la continuación de la educación de sus miembros.<sup>156</sup>

Entre los productores hay otras modalidades de empresa colectiva que incluye negocios agrarios, cooperativas de crédito y la Sociedad Campesina que recibe la propiedad colectivamente del Instituto de Reforma Agraria a nombre de sus miembros.

Generalmente las leyes de reforma agraria en la región incluyen dentro de su formato provisiones especiales para las mujeres. Mientras que las leyes, al otorgar la tierra al hombre como jefe del hogar, generalmente no reconocen que la mujer puede también ser "jefe del hogar," sí permiten que la mujer compruebe que el padre ha abandonado a la familia. En este caso, las mujeres pueden recibir beneficios por ser la que mantiene el hogar.<sup>157</sup>

En jurisdicciones latinoamericanas del código civil, las mujeres generalmente tienen iguales derechos que los hombres a la herencia. Sin embargo, grupos locales que usualmente

---

<sup>154</sup> Venezuela: Ramón Vicente Casanova, *Derecho Agrario* (5th ed., 1990) página 249.

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Venezuela: Ministerio de Agricultura y Cría, "Ref. Arg.," Informe de la Subcomisión Agrotécnica, vol. 3, página 182; Ramón Vicente Casanova, *Derecho Agrario* (5th ed., 1990) página 280.

<sup>157</sup> Venezuela: Ramón José Duque Corredor, *Derecho Agrario: Instituciones* (1985) páginas 261-2; Arts. 73 y 93 de la Constitución.

resuelven las disputas, entregan la propiedad a los hijos varones sin acatar la ley.<sup>158</sup> Igualmente, al contraer matrimonio en muchas sociedades que acatan el sistema tradicional de tenencia, son los hijos quienes generalmente reciben la propiedad agrícola, mientras que las hijas reciben propiedades personales (mobiliarias), la cual pueden trasladar al matrimonio

En América Latina, los derechos a minerales y a la minería son frecuentemente gobernados por una ley especial.<sup>159</sup> Generalmente, la ley Latinoamericana hace una diferencia entre la tierra y el subsuelo. La tierra pertenece al su propietario, mientras que el subsuelo pertenece al gobierno.<sup>160</sup> La tierra consiste de la capa de profundidad

---

<sup>158</sup> Bolivia: entrevista de Steven Hendrix con el Dr. Santiago Pozo, inspector de Cochabamba (8 de julio, 1992).

<sup>159</sup> Bolivia: Ley 1297 del 27 de noviembre, 1991 (Gaceta Deicial, 13 de enero, 1992-920113), reformando el Código Minero, "Ley de Hidrocarburos," de la Ley 1194 del 1 de nov., 1990 (Gaceta Deicial, 8 de nov., 1990-901108). Costa Rica: Decreto 19789-MIRENEM del 25 de junio, 1990 (L.G., 3 de agosto, 1990-900803). Ecuador: "Ley de Hidrocarburos" (Registro Deicial 711: 15-XI-78, 6 de noviembre, 1978); "Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (Petroecuador) y Sus Empresas Filiales" (Registro Deicial 283: 26-XI-89, 18 de septiembre, 1989). Paraguay: Ley 1182 del 23 de diciembre, 1985 (CONAC, 31 de diciembre, 1985, Congreso Nac. 851231), reformando "Petróleos Paraguayos." Peru: Ley Minera General, Decreto Legislativo 109 del 12 de junio, 1981; Decreto Supremo 040 del 29 de diciembre, 1981, con enmiendas por el Decreto Supremo 002 del 15 de enero, 1982; Reglamentos Decreto Supremo 025 del 30 de julio, 1982, con enmiendas; Resolución 212 del 30 de julio, 1982. Venezuela: La Ley Minera del 28 de diciembre, 1944; Decreto 2039 del 15 de febrero, 1977; Res. 528 del 17 de diciembre, 1986; y Res. 429 del 11 de noviembre, 1982.

<sup>160</sup> Argentina: El Código de Minas, Ley 1919 del 8 de diciembre, 1886, con enmiendas; Ley No. 10,273 de 1917; hidrocarburos caen dentro de la Ley 17319 del 23 de junio, 1967, con enmiendas. Bolivia: vea Raul Romero Sandoval, *Derechos Reales* (1991) páginas 123-134. Brazil: Art. 20 VIII, IX, 176 de la Constitución (4 de octubre, 1988). Chile: Código Minero, Ley 18248 del 26 de septiembre, 1983, con enmiendas; Ley 18097 del 7 de enero, 1982, con enmiendas referentes a las conceciones mineras. Colombia: Art. 360 de la Constitución (18 de julio, 1991); Código Minero, Decreto 2655 del 23 de diciembre, 1988; Código Petrolero, Decreto 1056 del 20 de abril, 1953, con enmiendas. Costa Rica: Art.

necesaria para labrarla o para construir edificios. El subsuelo y la extracción de sustancias minerales, son reglamentados por esta legislación especial.<sup>161</sup> En algunos casos, ni los árboles pueden ser cortados sin permiso oficial.<sup>162</sup>

---

6 de la Constitución (7 de noviembre, 1949). La República Dominicana: Art. 100 de la Constitución (28 de noviembre, 1966). El Salvador: Art. 103 de la Constitución. Panamá: Decreto-Ley 23 de 1963, con enmiendas por la Ley 3 de 1988. Paraguay: Art. 100 de la Constitución (1967). Uruguay: Código Minero, Ley 15242 del 8 de enero, 1982, con enmiendas, con reglamentos del Decreto 110/982 del 26 de marzo, 1982; Ley 14,181 del 29 de marzo, 1974, con enmiendas. Compare el caso de Zaire: Art. 10 (con enmiendas de 1971) de la Constitución, donde dice: "The Zairian soil and subsoil belong to the State. The conditions for their concession shall be fixed by law." Vea James C. Riddell, Jeswald W. Salacuse, and David Tabachnick, *The National Land Law of Zaire and Indigenous Land Tenure in Central Bandundu, Zaire* (1987) página 8.

<sup>161</sup> Chile: Para. 5 del Art. 24 de la Constitución (21 de octubre, 1980) proclama que el estado tiene dominio absoluto, exclusivo, intransferible e imprescriptible sobre todas minas, depósitos y otras sustancias carburas, aunque sean despite propiedad de individuos o personas jurídicas.

<sup>162</sup> Haiti: Decreto del 7 de julio, 1987 (L.M., 12 de octubre, 1987-871012).

---

## DOTACIONES AGRARIAS EN VENEZUELA Y SU RELACION AL SISTEMA REGISTRAL

---

En Venezuela, el Instituto Agrario Nacional (IAN) provee dotaciones en propiedad de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria. Regulariza la tenencia de la tierra en beneficio de los pequeños productores rurales, los medianos productores rurales y los agrotécnicos que realicen actividades agropecuarias en forma personal o directa en tierras de entidades públicas afectadas a la reforma agraria.<sup>163</sup> Esto quiere decir que el proceso de documentar la tenencia de la tierra empieza con trámites de solicitudes y inscripciones con el IAN.

### **Reforma Agraria**

Nuestro estudio jurídico en cuanto a las normativas de la Ley de Reforma Agraria requiere de un breve análisis de sus objetivos esenciales de y de sus postulados, en tal sentido tenemos que dentro de sus objetivos esenciales se encuentra el propósito de lograr la transformación de la estructura agraria existente al año 1.959, a través de la implementación de un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, por una parte, y por la otra, el conjunto de servicios brindados por el Estado que permitan se obtenga en el menor tiempo posible la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político del país. Las finalidades y objetivos se encuentran establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley.

Seguidamente a los objetivos y finalidades se encuentran los postulados básicos los cuales son: la función social de la propiedad y la reforma agraria integral. En cuanto a la función social de la propiedad, la propiedad agraria va a quedar condicionada a un conjunto de requisitos cuyo incumplimiento conlleva la acción del Estado para determinar su expropiación.

El artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria define la función social de la propiedad:

---

<sup>163</sup> Art. 2, Decreto No. 246 (23 de agosto, 1979).

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"

El literal citado conforma el primer elemento del concepto de función social de la propiedad, el cual se puede interpretar en el sentido de no ser suficiente que los factores de producción se apliquen con alguna eficacia a la tierra, sino que tal aplicación debe efectuarse de manera que corresponda a las exigencias provenientes de las características tanto en la zona del mismo fundo objeto de investigación acerca de si cumple o no la función social, sobre este particular el literal mencionado es muy genérico, y pudo haberse desarrollado en el Reglamento respectivo para que se pudiera así determinar con objetividad que debe entenderse por explotación eficiente, esto conlleva, a que en la práctica quede abierta la posibilidad a las más contradictorias interpretaciones, sin embargo, la más ajustada al texto genérico de la norma parece ser la exigente, es decir, aquella interpretación para la cual son muy pocos los fundos que cumplen con este elemento específico del concepto de función social.

En este sentido, Román Duque Corredor hace un estudio sobre la función social de la propiedad agraria, y destaca el hecho que de conformidad con el artículo 119 de la Ley de Reforma Agraria, deben ser elaboradas las cartas agrológicas y ecológicas que contengan la clasificación de las tierras aprovechables de acuerdo con su capacidad de producción y que de conformidad a tal clasificación, al tenor del artículo 120 de la misma Ley, el Ejecutivo puede disponer que los agricultores realicen determinados cultivos, y que si éstos no siguen tales orientaciones, incumplen el elemento "producción eficiente" de la "función social de la propiedad".<sup>164</sup>

Seguidamente, encontramos el segundo elemento integrante del concepto de función social de la propiedad, el cual establece:

---

<sup>164</sup> Román Duque Corredor, *La Función Social en el Derecho Agrario Venezolano. Curso de Derecho Agrario dictado en la Universidad Central de Venezuela (1.967-1.968)*.



b) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.

Este literal va a estar conformado a su vez por tres (3) elementos a saber:

a) Trabajo personal del propietario del fundo.

b) Dirección personal del propietario del fundo.

c) Responsabilidad financiera del propietario del fundo.

La Ley de Reforma Agraria establece el trabajo y dirección personal del propietario, el cual pudo haberse redactado así: "el trabajo de dirección personal," y hubiera quedado bien claro que el propietario tendrá el deber de efectuar el trabajo de dirigir su explotación. Pero al determinar "trabajo y dirección" se deduce que el legislador decidió exigir al propietario no sólo la dirección del fundo, sino también otros trabajos no señalados expresamente. En lo que respecta a la responsabilidad financiera, el concepto es bastante claro, todas las obligaciones contraídas en la explotación del fundo deben recaer sobre la persona del propietario.

Se hace necesario sobre este particular, señalar que la Jurisprudencia no tiene un criterio uniforme sobre este punto, toda vez, que existen Tribunales de Primera Instancia que sostienen que la propiedad no cumple función social, cuando la dirección del fundo se encuentra a cargo de un familiar del propietario, en tanto que para otros Tribunales, un fundo cumple su función social sin necesidad que el dueño viva en el fundo, pudiendo dejar la dirección en manos de apoderado general. Y por otra parte, la Jurisprudencia ha sentado el principio de que el propietario le corresponde la planificación, dirección y vigilancia de las labores dentro de la empresa agrícola, sin perjuicio de emplear a técnicos y personas auxiliares para tales labores.

En cuanto al tercer elemento de la función social de la propiedad, el mismo es del tenor que sigue: " c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables." Este elemento va a comprender a su vez todas las normas contenidas en el Título IV, Capítulo II de la Ley de Reforma Agraria, en el Capítulo VII, Sección II del Reglamento de la Ley así como también disposiciones consagradas en Leyes tales como: Ley Forestal

de Suelos y Aguas y en su respectivo Reglamento, Ley de Protección a la Fauna Silvestre, referidos tales textos legales a recursos naturales como: el suelo, los bosques, el agua y la fauna silvestre. En consecuencia, el incumplimiento de tales disposiciones legales en cuanto a la conservación de tales recursos conlleva a la negación de la función social de la propiedad agraria.

El cuarto elemento de la función social establece:

d) El acatamiento de 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.

Este cuarto elemento hace mención a tres (3) tipos de normas: las primeras, referentes al trabajo asalariado, que se encuentran comprendidas en el Reglamento de Trabajo en la Agricultura y Cría de 1.945, las segundas, referentes a las que regulan las demás relaciones de trabajo en el campo, sobre este particular, no existe un criterio uniforme para determinar cuáles son esas relaciones no comprendidas en el Reglamento de Trabajo en la Agricultura y Cría, las terceras y últimas, las que rigen los contratos agrícolas, los cuáles se hallan definidos en el artículo 140 de la Ley de Reforma Agraria, el cual establece:

Se denominan contratos agrícolas y se rigen por la presente Ley, sin perjuicio de lo que dispongan Leyes o Reglamentos especiales, los siguientes:

- a) Todos los contratos mediante los cuales se realice la explotación agrícola de un predio rural, así como las negociaciones sobre la misma explotación por quien no sea el propietario o usufructuario del inmueble.
- b) Los de compra-venta de los productos de la tierra entre agricultores y empresas industriales que utilicen dichos productos como materia prima.
- c) Cualquier otro tipo de relación de trabajo o prestación de servicios de la empresa agrícola, no regulados por La Ley del Trabajo y sus Reglamentos (hoy Ley Orgánica del Trabajo).

Los contratos a que se refiere el inciso (a) del citado artículo constituyen los denominados "contratos de tenencia" a los cuales se refiere la Ley en el capítulo II del Título VII, en donde solamente en dos (2) artículos 140 y 141, se definen los contratos agrícolas y consagra el principio de la

intervención del Estado como árbitro para solucionar los conflictos surgidos entre las partes en materia de contratos agrícolas.

El Capítulo II en referencia somete a la Ley de Reforma Agraria y a su respectivo Reglamento todo contrato referente a la tenencia y a su vez prohíbe el arrendamiento y todos los demás tipos de explotación indirecta de la tierra, salvo "sobre extensiones iguales o inferiores al minimum indispensable para el sostenimiento de la familia" en cuyo caso el arrendatario tendrá opción de compra,<sup>165</sup> no podrá ser obligado a recibir suministro u otros artículos ni a vender los productos al dueño ni a beneficiarlos en maquinarias de éste ni a sembrar en beneficio del fundo sin justa contraprestación ni a pagar el cánón en especie o trabajo<sup>166</sup> ni por adelantado<sup>167</sup> y a la conclusión del contrato tendrá derecho a indemnización por las bienechurías que haya implantado<sup>168</sup> incluyendo el valor de la casa que se hubiese construído,<sup>169</sup> además de encontrarse amparado contra el desalojo, el cual no procederá sino con autorización del Instituto Agrario Nacional.<sup>170</sup>

En lo que concierne al inciso (b) del artículo 140, los contratos agroindustriales, ni la Ley ni el Reglamento no contiene ninguna disposición al respecto.

Por último, en lo atinente al inciso (c) del ya mencionado artículo 140, "cualquier otro tipo de relación de trabajo o prestación de servicios en la empresa agrícola, no regulados por la Ley del Trabajo y sus Reglamentos,"<sup>171</sup> tal frase carece de contenido, en medio de su oscuridad pareciera que este inciso engloba los contratos de prestación de servicios permanentes o eventuales de carácter técnico, profesional.

El artículo 19 de la citada ley en su literal e) reza:

---

<sup>165</sup> Artículo 142 Unico.

<sup>166</sup> Artículo 143.

<sup>167</sup> Artículo 144.

<sup>168</sup> Artículo 146.

<sup>169</sup> Artículo 147.

<sup>170</sup> Artículo 148.

<sup>171</sup> Hoy la Ley Orgánica del Trabajo.

La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes.

En virtud a la necesidad que tiene el Estado de saber cuáles son las tierras aprovechables y de las aguas existentes dentro de su territorio, a los fines del aporte que debe hacer al proceso de la Ley de Reforma Agraria se requiere determinar qué cantidad de tierras públicas vienen siendo ilegalmente detentados por personas particulares, para facilitar tal labor, dentro del Catastro en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado inciso (e) del artículo 19, debe exigirse un certificado en sentido de que el propietario haya presentado la documentación pertinente por ante la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, sin que ello conlleve a pensar que es elemento probatorio de la legalidad de los títulos, mientras no se haya realizado el análisis del caso.

Sin embargo, hay que considerar que debido a la poca importancia que la ha sido atribuída al Catastro, los datos de los propietarios por ante la Oficina de Catastro no pueden ser inmediatamente cotejados en el terreno para la inscripción y levantamiento de los planos respectivos, por no contarse con los recursos económicos suficientes para tal fin.

Son pues, los elementos antes mencionados y brevemente explicados los que conforman el primer postulado de la Ley de Reforma Agraria, como lo es la función social, pasamos seguidamente al segundo postulado, "La Reforma Integral," el cual parte de una concepción que intenta englobar todas los grandes problemas que determinan la necesidad de una reforma, con una visión del campesino venezolano, en donde resalta su miseria y su desconocimiento en las técnicas modernas de producción.

La Reforma Agraria Integral va a estar conformada por cuatro (4) derechos básicos del campesino a saber: El primero, el derecho de propiedad sobre la tierra que ha de trabajar, seguidamente el segundo derecho, conformado al derecho al crédito que le permita comprar los instrumentos y los insumos necesarios para trabajar eficientemente la tierra, el tercer derecho conformado por la asistencia técnica con la cual puede aplicar en su tierra métodos eficientes de producción y cuarto y último derecho conformado por el Mercadeo para la colocación de sus productos en donde se va areflejar en cierta forma que no ha sido inútil el esfuerzo del campesino y se configura a la vez, como una retribución para éste; porque la Justicia Social se refiere principalmente a dar el hombre aquello que por su propia naturaleza tiene derecho, y

una de las cosas a las cuales el hombre por naturaleza tiene derecho es a la propiedad de la tierra y a los medios para hacer que ella cumpla su función económica-social.

### **La Afectación**

La afectación agraria se configura en el vínculo de destino impuesto por el Estado a determinadas tierras bien de carácter públicas o privadas, para satisfacer los objetivos de la Reforma Agraria y especialmente aquellos concernientes a la Dotación. En otras palabras, se entiende por afectación:

la función limitadora de la propiedad rural, mediante el cual el Estado destina para la dotación de campesinos de tierras, aguas y bosques u otros bienes agrícolas de carácter públicos y tierras, aguas, bosques u otros bienes agrícolas de patrimonio privado cuya expropiación total o parcial ordena, sea para incorporarlos a su patrimonio o del órgano encargado de la Reforma Agraria y poder adjudicarlos posteriormente a los campesinos.<sup>172</sup>

La afectación agraria se nos presenta con una tipología básica, según se observe el carácter de las tierras sobre las cuales incide, el modo como se establece, el alcance físico, el motivo que la determine, la relación orgánica, el fin inmediato y elemento personal, en consecuencia encontramos diversos tipos a saber:

- a) *Afectación de tierras públicas*: Según que las tierras objeto de afectación sean propiedad de un ente público, afectación de tierras públicas.<sup>173</sup>
- b) *Afectación de tierras privadas*: Según que las tierras objeto de afectación sean propiedad de una persona privada, afectación de tierras privadas.<sup>174</sup>
- c) *Afectación ordinaria*: Se produce ope legis por o. 3 imperio de la Ley de Reforma Agraria sobre las tierras rústicas del Estado o sus entidades menores. Se

---

<sup>172</sup> Di Natale Remo, *El concepto de afectación en la legislación latinoamericana*, Instituto Agrario Nacional (1.971) página 11.

<sup>173</sup> Artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria.

<sup>174</sup> Artículo 22 de la Ley de Reforma Agraria.

rige por el artículo 10 de la Ley de Reforma Agraria y se produce de pleno derecho.

- d) *Afectación derivada*: Se produce mediante un procedimiento administrativo ad-hoc que culmina con una declaración constitutiva del Instituto Agrario Nacional sujetando al predio a su adquisición negocial, por vía de expropiación.<sup>175</sup>
- e) *Afectación integral*: Abarca la tierra en toda su dimensión fundiaria, es decir, superficie, suelo, subsuelo, vuelo, de manera que el Instituto Agrario Nacional ejerza su poder afectatorio sobre todo lo que esté arriba o abajo.
- f) *Afectación superficial*: En contraposición a la anterior este tipo de afectación comprende el estrato superior, en tal sentido los derechos que deriven del vínculo a favor del Instituto Agrario Nacional, sean éstos inmediatos o mediatos van a tener como alcance real el que aparezca inicialmente según el tipo de afectación que sirva de base.
- g) *Afectación función*: Va a estar sustentada en la necesidad de tierras para satisfacer los planes de dotación sin que medie valoración subjetiva alguna.
- h) *Afectación sanción*: Se produce ya por incumplimiento de la función social<sup>176</sup> por peculado.<sup>177</sup>
- i) *Afectación externa*: Tiene como característica esencial la relación inter-orgánica, no tiene carácter de acto administrativo propiamente dicho, la afectación originaria es un caso típico de este tipo.
- j) *Afectación interna*: En contraposición con la anterior produce relaciones inter-subjetivas. De conformidad al Artículo 155 ordinal 9 de la Ley de Reforma Agraria, este tipo de afectación aparece como un acto de destinación específico singular, constituyendo una afectación interna no sometida al régimen procedimental del artículo 15.

---

<sup>175</sup> Final Artículo 9 de la Ley de Reforma Agraria.

<sup>176</sup> Artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria.

<sup>177</sup> Artículo 10 y 190 de la Ley de Reforma Agraria en concordancia con el Artículo 4 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria.

- K) *Afectación satisfaciente*: Es aquella dirigida a complementar los derechos subjetivos agrarios y especialmente el derecho de dotación o reparto de tierras.<sup>178</sup> Este tipo engloba la afectación originaria integral de tierras públicas.
- L) *Afectación conservacionista*: Es aquella que va a servir a la destinación de una determinada área boscosa para su mantenimiento, o de una zona desprovista de cubierta arbórea para su reforestación, tal afectación se deriva de un acto de carácter administrativo emanado del Ministerio de Agricultura y Cría a quién compete de conformidad con el artículo 60 de la Ley Forestal.
- LL) *Afectación Real*: La afectación agraria, es siempre real, porque se refiere a bienes inmuebles, de conformidad con el artículo 526 del Código Civil, los bienes son inmuebles por su naturaleza, por su destinación y por el objeto a que se refieren.
- M) *Afectación personal*: En otros ordenamientos jurídicos se prevee este tipo de afectación que atiende a la cualidad del sujeto propietario, no obstante en nuestro ordenamiento jurídico es imposible concebir este tipo de afectación personal por imperativo constitucional, ya que de conformidad con el artículo 43 de la Carta Magna todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad en concordancia del artículo 61 no se permiten discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Correlativamente a la afectación agraria, la ley señala la inafectabilidad o inafectación agraria, según esta figura jurídica son inaplicables para fines de Reforma Agraria en su aspecto satisfactorio. En efecto, cuando la ley habla de que determinado predio o formación ecológica, no es afectable a los fines agroproductivos de Reforma Agraria, esto está relacionado con los derechos y beneficios consagrados a favor de los campesinos y productores, porque también es fin de la Reforma Agraria conservar los recursos naturales. El artículo 28 de la Ley de Reforma Agraria declara inafectable los parques, bosques nacionales, las reservas forestales, las zonas protectoras, los monumentos naturales y los santuarios de la fauna.

---

<sup>178</sup> Artículo 2 de la Ley de Reforma Agraria.

En otras palabras, la desafectación opera cuando fuere exigido por razones de interés nacional y utilidad pública, determinadas tierras podrán ser desvinculadas del fondo del Instituto Agrario Nacional, y aún de los asentamientos campesinos y de las dotaciones medianas para ser dedicadas a otros fines concretos. Esta desafectación procede por Decreto del Ejecutivo Nacional y supone acuerdos con relación a las indemnizaciones del caso entre la institución pública a la que sean destinadas las tierras, los campesinos de tales tierras y el Instituto Agrario Nacional.

### **La Afectación Agraria como Límite de la Propiedad Predial**

Otros ordenamientos jurídicos definen a la afectación como una limitación del derecho de propiedad rural, impuesta con fines de Reforma Agraria en forma expresa e individualizada a la totalidad o parte de un predio para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente calificados.

En el sistema venezolano podría aceptarse que la afectación agraria implica limitación a la propiedad en el sentido que involucra por una parte, una prohibición de enajenar y gravar cuando recae sobre tierras públicas y por la otra, una prohibición de variar la aptitud agrotécnica cuando recae sobre tierras privadas.<sup>179</sup>

Existe doctrina que sostiene que la limitación de la propiedad dada por la afectación no es sino una disminución operativa, y que por ello no entra en conflicto con el dominio en sí, en tal sentido, el derecho de propiedad afectado no puede hacerse valer en toda su extensión, es decir, con arreglo a los poderes y facultades que le son inherentes.

Por último, es bueno destacar que el ordenamiento jurídico venezolano es inaplicable la tesis de los *ius publicitas* germanos (partidarios de la tesis del derecho público) que sostienen que la limitación de la propiedad predial no requiere estar determinada legislativamente, sí es pública, toda vez, que entre nosotros impera el principio de legalidad que rige toda actividad administrativa de conformidad con el artículo 645 del Código Civil el cual reza:

Las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública, se refieren a la

---

<sup>179</sup> Artículo 15 de la Ley de Reforma Agraria en concordancia con el artículo 24 de la misma ley.



conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas. Todo cuanto concierne a estas limitaciones se determina por leyes y reglamentos especiales.

### **Fondo de Tierras del Instituto Agrario Nacional**

El Instituto Agrario Nacional va a estar conformado por tierras, que haciendo una división simplista tenemos: tierras públicas y tierras privadas expropiadas. En cuanto a las tierras públicas tenemos: tierras del dominio público que a su vez vana a estar conformadas por las tierra baldías, las del dominio privado de la Nación, las de los Institutos Autónomos, los fundos que pasen al patrimonio nacional como consecuencia de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública, las tierras de los Estados y de sus establecimientos públicos, las de las Municipalidades y sus establecimientos públicos.

El artículo 18 de la Ley de Reforma Agraria determina que las tierras del dominio público administradas por la Nación serán transferidas gratuitamente al Instituto Agrario Nacional por el Ejecutivo Nacional, sin necesidad de autorización del Congreso nide otro órgano del Poder Público y que los fundos económicamente explotables de las demás entidades y establecimientos públicos serán también transferidos al Instituto Agrario Nacional previos los correspondientes convenios. El artículo 13 establece que tales transferencias se efctúen sin las formalidades establecidas por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en materia de enajenaciones de inmuebles.

### **La Dotación**

La figura jurídica de la dotación es la adjudicación que realiza el Instituto Agrario Nacional a quienes reúnen los requisitos legales establecidos en la Ley de Reforma Agraria, tal como se desprende de las disposiciones contenidas en el Título II, Capítulo I de la Ley.

La Reforma Agraria introduce con la figura jurídica de la "dotación" nuevas formas de propiedad cuyas características las diferencian de la forma tradicional de la propiedad tales como:

- a) La dotación constituye la concesión de un derecho de propiedad condicionado al cumplimiento de

determinados requisitos, que al dejar de ser cumplidos conllevan a la caducidad del derecho.

b) Implica derechos regulados en su ejercicio por limitaciones no concebidos en el Derecho Común en la institución de la Propiedad.

c) Se rigen fundamentalmente por los principios y normas del Derecho Agrario.

Podemos observar a su vez, que las dotaciones pueden ser a título oneroso o gratuito, serían a título oneroso, cuando la condición económica del adjudicatario justifique la dotación para incorporarlo a la vida económica productiva de la Nación.<sup>180</sup>

Las dotaciones son diversas y se pueden clasificar considerando la calidad del sujeto beneficiario, a saber: dotación del pequeño productor, dotación del mediano productor y dotación indígena. Desde el punto de vista de la modalidad de la propiedad tenemos: la dotación parcelaria o individual y la dotación colectiva.

### **1. La Dotación Individual**

La parcela de dotación individual es un derecho por tiempo indeterminado pero condicionado al cumplimiento permanente de ciertas obligaciones, que el Estado, a través del Instituto Agrario Nacional otorga a un agricultor, con carácter de exclusividad, sobre una extensión concreta, suficiente y delimitada de tierra, para que teniéndola en calidad propia, la trabaje personalmente y con sus familiares inmediatos, sin la presencia de trabajadores asalariados, ni arrendatarios, destinándolas a la satisfacción de sus necesidades familiares, mediante el aprovechamiento de cultivos, cría de ganado y otras actividades agrícolas.

La de dotación individual constituye un derecho otorgado y reconocido por tiempo indeterminado como se señaló anteriormente, pero el tiempo indeterminado se entiende como todo el tiempo durante el cual el beneficiario cumpla con las obligaciones que condicionan la existencia misma de su derecho. Llegamos entonces al concepto del derecho condicionado. La parcela de dotación individual se trata de un derecho que tiende a instituir un tipo de propiedad que responde plenamente a las exigencias de la función social y por lo tanto, el incumplimiento de las obligaciones propias

---

<sup>180</sup> Artículo 62 de la Ley de Reforma Agraria.

de la función social lleva implícito la caducidad del derecho propietario. Ha de entenderse aquí por función social una situación que, tipificada por el eficiente trabajo personal del propietario, se manifiesta en la producción óptica del fundo. La transgresión de cualesquiera de las normas determina la caducidad de la dotación, la cual debe ser expresamente declarada por el Instituto Agrario Nacional previo trámite en el que haya quedado debidamente probada la transgresión. El artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria en los ordinales siguientes consagra las transgresiones al concepto de función social:

- 1) Por destinar la parcela a fines distintos a los de la Reforma Agraria.
- 2) Por abandono injustificado de la parcela o de la familia. En este último caso el Instituto le adjudicará la parcela a la esposa o en su defecto a la concubina o tercer término al hijo y que demuestre mayor capacidad a juicio del Instituto, siempre que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 67.
- 3) Por negligencia e ineptitud manifiesta del mismo en la explotación de la parcela o conservación de las construcciones, mejoras o elementos de trabajo que se le hayan confiado o pertenezcan a la organización.
- 4) Por comprobarse la explotación indirecta de la parcela, salvo los casos de excepción que contempla la ley.
- 5) Por incumplimiento sin causa justificada de las obligaciones de pago contraídas con el Instituto Agrario Nacional, por intermedio de éste o con el Banco Agrícola y Pecuario o a través de Cooperativas o Uniones de Prestatarios Agrícolas.
- 6) Por falta reiterada a las normas legales para la conservación de los recursos naturales.

La parcela de dotación puede ser transferida pero únicamente previa autorización del Instituto Agrario Nacional. Tal autorización debe aprobar expresamente a la persona que adquiere la parcela, quién debe para ello reunir los requisitos de todo beneficiario de la Reforma Agraria, señalados en el artículo 67 de la Ley, aún cuando, de manera inexplicable, la Ley no determina en forma clara la nulidad de pleno derecho de las transferencias que no se realicen de

acuerdo con el procedimiento establecido.<sup>181</sup> En consecuencia, el Instituto Agrario Nacional está obligado a sostener y solicitar la nulidad e igualmente a denunciar a los Registradores de las Oficinas Subalternas de Registro que dan curso a la protocolización de documentos sin la correspondiente autorización escrita del Instituto Agrario Nacional, de lo contrario, este último se vería envuelto por la tendencia de traspasos de parcelas de dotación a terratenientes, con negación de los principios y objetivos que orientan a la Reforma Agraria.

Se hace necesario determinar en la transferencia de la parcela de dotación, si fue obtenida por el beneficiario a título gratuito u oneroso. En caso de haber sido a título gratuito, sólo se va a tomar en cuenta el precio de las mejoras y de ninguna manera se consignará un precio de la tierra, que nunca fue pagado por el vendedor. En cambio, si la dotación fue obtenida por el beneficiario a título oneroso, el vendedor recibirá el pago de la parte del precio hasta el momento amortizado al Instituto Agrario Nacional, y el saldo deudor, será cancelado por el comprador en las condiciones que señale el Instituto Agrario Nacional.

Por otra parte, la dotación individual lleva también implícita el derecho de transmisibilidad por causa de muerte del parcelero, de manera también condicionada, al hecho de que los herederos se o.+ pongan de acuerdo entre sí para la administración y trabajo de la parcela sin dividirla, y quedando obligado, además de cumplir con las normas de función social.<sup>182</sup>

La parcela de dotación individual lleva igualmente implícito el derecho de aprovechar los frutos y rendimientos obtenidos por el trabajo permanente del parcelero y sus familiares inmediatos.

Por último, cabe destacar, que el sujeto de la parcela de dotación individual se encuentra jurídicamente protegido, por las normas y procedimientos comunes, contra todo despojo, o cualquier perturbación de la posesión y contra todos los actos delictivos que atenten contra sus derechos agrarios.

---

<sup>181</sup> Artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria.

<sup>182</sup> Artículo 73 de la Ley de Reforma Agraria.

## 2. La Dotación Colectiva

En contraposición a la dotación individual, la dotación colectiva es una concesión de tierra efectuada por el estado a través del Instituto Agrario Nacional, a un grupo de campesinos organizados para que teniéndola en forma indivisa, la trabajen personalmente y con sus familiares inmediatos, sin la presencia de trabajadores asalariados ni arrendatarios, dentro de un sistema de empresa comunitaria que les permita aprovechar la tierra, de forma tal que constituya la base de su estabilidad económica y su bienestar social.

Al igual que la dotación individual, se efectúa a tiempo indeterminado y puede ser concedida a título gratuito cuando así lo justifique la situación económica de los campesinos, a título oneroso, con facilidades y ventajas de pago. El campesino individualmente no podrá transferir los derechos que hubiese adquirido en una dotación colectiva, sino con la intervención del Instituto Agrario Nacional y bajo ciertas condiciones, al igual que se requiere la intervención de éste en caso de transmisión por sucesión hereditaria.

La dotación colectiva como cualquier forma de propiedad legalmente reconocida con la Reforma Agraria, constituye el derecho otorgado a un conjunto de campesinos en forma condicionada. Entre las exigencias de su condicionamiento pueden distinguirse condiciones colectivamente al grupo como tal, y las que condicionan a cada campesino de manera individual.

Vamos a estudiar las condiciones colectivas, el derecho condicionado por el concepto de función social cuyos preceptos se encuentran contenidos en el artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria, referentes a los objetivos y postulados de la Ley de Reforma Agraria, en tal sentido, a la dotación colectiva se le aplica los incisos a, b y c del referido artículo, que respectivamente imponen la explotación eficiente de la tierra, el trabajo personal directo y el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de conservación de los recursos naturales. En consecuencia, el incumplimiento colectivo de tales elementos que definen el concepto de función social de la dotación colectiva, acarrea la revocatoria de la misma, la cual el Instituto Agrario Nacional la declarará expresamente.

Sobre este particular, se hace necesario señalar que se plantea la necesidad de que el concepto de función social que colectivamente debe cumplir el conjunto de campesinos de una dotación colectiva, sea complementado con el elemento de organización empresarial, toda vez, que existen lagunas y

vacíos de Ley, en el sentido que de conformidad con el artículo 58 de la Ley de Reforma Agraria el cual establece que los beneficiarios de las dotaciones colectivas, se organizarán en Centros Agrarios, pero nada se dice en relación a la Empresa Agraria. Centro Agrario y Empresa Agraria son conceptos diferentes, y de conformidad con el espíritu de la Ley el Centro Agrario debe promover la organización de la Empresa Agraria, sin esta última, los campesinos de una dotación colectiva se dividen de hecho la tierra desvirtuando la esencia de la Institución. La Empresa Agraria o Campesina sería la unidad de producción constituida por todos los campesinos dotados en un mismo Centro Agrario e igualmente sería la encargada de dirigir la actividad económica del grupo.

En contraposición a la dotación colectiva condicionada, los campesinos se encuentran también individualmente condicionados al cumplimiento de determinadas disposiciones legales propias del concepto de función social. Su transgresión igualmente conlleva a la caducidad del derecho del campesino infractor y su consiguiente separación de la dotación colectiva. Tales infracciones se encuentran consagradas en el prenombrado artículo 83 de la Ley para los parceleros individuales, como son: art 83 ordinal segundo, que se refiere al abandono injustificado de la parcela o de la familia y debe aplicarse a la dotación colectiva con la siguiente formulación:

abandono injustificado de los trabajos colectivos y demás obligaciones impuestas por la comunidad o abandono de la familia.

El ordinal tercero del artículo 83 se refiere a negligencia e ineptitud en la explotación de la parcela y su aplicación a la dotación colectiva debe entenderse de la manera siguiente: " negligencia e ineptitud en las labores de la explotación colectiva o en la conservación de las construcciones, mejoras o elementos de trabajo que se hayan confiado o pertenezcan a la empresa comunitaria.

Ahora bien, en lo que respecta a las causales conformadas en el ordinal primero referente al destino de la parcela, no tiene aplicación, ni tampoco el ordinal cuarto referente a la explotación indirecta, ya que se presume que en las dotaciones colectivas sólo son admitidos campesinos dotados por el Instituto Agrario Nacional.

En cuanto al ordinal quinto referente al incumplimiento de las obligaciones de pago no se aplica, toda vez, que tales obligaciones son asumidas colectivamente y se cubren con porcentajes de los rendimientos de la explotación colectiva, y por último, la contemplada en el ordinal sexto en lo atinente a la falta reiterada a las normas de conservación de

recursos naturales no procede individualmente por no existir parcelas.

La dotación colectiva lleva implícita el derecho de transmisión a los herederos. Cada beneficiario dentro de la dotación colectiva tiene derecho a vivir en la población, siendo la vivienda un derecho simplemente accesorio a su derecho principal de miembro de la dotación colectiva con todos los derechos que ello implica.

En el supuesto caso, que los campesinos hubiesen recibido la dotación colectiva a título oneroso, cada uno de ellos poseerá el derecho equivalente a la cuota parte con la cual hubiere contribuido al pago de la tierra.

En el caso de que el campesino hubiere construido su vivienda con su propio esfuerzo, extinguido el derecho sobre la dotación queda también extinguido su derecho sobre la vivienda, teniendo tan sólo derecho a exigir el pago del precio correspondiente. En otras palabras, cada campesino tendrá derecho sobre las mejoras y bienechurías en las cuales hubiese aportado directamente esfuerzo y trabajo, en proporción al monto de dicho aporte.

En la dotación colectiva el derecho de disfrutar de la tierra se ejerce por el grupo campesino a través de una distribución justa y equitativa de los ingresos producidos por el trabajo común, solidario y organizado.

Ahora bien, en la dotación colectiva, el derecho de disponer se limita a la posibilidad del campesino de vender la cuota parte que le corresponde en cuanto a miembro de la misma, en el precio de la tierra, si ella hubiere sido adjudicada a título oneroso y en el precio de las bienechurías en las que hubiese contribuido con su trabajo.

La transferencia de este tipo de dotación se requiere de la autorización previa de la comunidad campesina y también de la autorización previa del Instituto Agrario Nacional.

La dotación colectiva se encuentra como las demás formas de propiedad reconocidas por la Ley de Reforma Agraria sometida a limitaciones contenidas en las normas referentes a la conservación de los recursos naturales y renovables.

La dotación colectiva al igual de la dotación individual lleva implícita el derecho de protección contra despojo, contra cualquier perturbación en la posesión y contra cualquier acto delictivo que atente contra los derechos agrarios de los campesinos.

Por último, cabe resaltar, que la dotación colectiva constituye una forma de adjudicación de tierras ajustada a las exigencias de la situación económica y de las perspectivas de la Reforma Agraria, pues se busca a través de la misma un incremento substancial en la productividad de los campesinos, atendiendo a su vez, al alto índice de crecimiento demográfico y a la necesidad de disminuir los costos de producción, esto último requiere de la aplicación de un principio económico vigente, cuál es el de que a mayor capacidad instalada de producción corresponde menores costos que a menor capacidad instalada, en consecuencia, una unidad productiva grande permite menores costos que la suma de igual extensión de varias parcelas individualmente explotadas.

### **3. La Dotación Indígena**

El sistema jurídico venezolano a través de la Ley de Reforma Agraria artículo 2, literal garantiza y reconoce el derecho que tiene la población indígena a disfrutar de las tierras, bosques y aguas, que en estado comunal, ocupan o le pertenecen en los lugares donde habitualmente moran ya la mismo tiempo le reconoce el derecho de dotación, el cual procede cuando un grupo de indígenas carecen de título formal sobre las tierras que ocupan, sea bien por haber tenido que emigrar de las que ocupaban primitivamente, sea porque no se cumplió con las normativas de división de sus tierras y por último, por el hecho de que un grupo de indígenas tienen sus títulos en orden pero las tierras que ocupan, por su extensión o por su baja calidad, son insuficientes para brindarles estabilidad económica.

Cuando el grupo carece de título sobre las tierras que ocupa, al dotación recae sobre tales tierras con sus aguas y bosques, en el caso que teniendo títulos carecen de tierras suficientes, procede o.+ entonces por vía de dotación una ampliación y por último, en el caso que un grupo de indígenas carecen de títulos y tierras suficientes a la vez, la dotación reacerá sobre las tierras que ocupan y sobre las contiguas o vecinas que sean necesarias.

En virtud de la preferente aplicación que tiene la Ley de Reforma Agraria sobre cualquier otra ley que se le oponga (en aplicación al principio de que la ley especial priva sobre la ley general), los grupos indígenas no pueden ser desalojados de las tierras que ocupan aún cuando tales tierras hayan sido declaradas reservas forestales o parques nacionales.

En el caso de que se requieran de las tierras ocupadas por los indígenas, por aplicación analógica del artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria, procede la figura de la Reubicación,



la cual deberá determinarse por el Ministerio de Agricultura y Cría con intervención del Minsiterio de Justicia y deberá ejecutarse por el Instituto Agrario Nacional, el cual a tal efecto deberá entregar al grupo indígena las tierras suficientes en la extensión necesaria y correr con todos los gastos del traslado de la población, como asimismo construir con sus propios recursos las viviendas que ocuparán las familias indígenas. Es interesante resaltar que el Instituto Agrario Nacional sufraga las necesidades y gastos de la comunidad indígena afectada.

El artículo 161 de la Ley de Reforma Agraria en su ordinal tercero establece que el Directorio del Instituto Agrario Nacional tendrá la atribución de:

promover las restituciones de tierras, bosques y aguas en beneficio de las comunidades y familias extensivas indígenas.

En consecuencia, las tierras restituidas por medio de juicios que promueva el Instituto Agrario Nacional formarán parte de las dotaciones indígenas.

En tal sentido y a los efectos del presente estudio la dotación indígena es:

la adjudicación de tierras indivisas, aguas, bosques y otros bienes agrarios que efectúa el Estado, a través del Instituto Agrario Nacional y con intervención del Ministerio de Justicia, a un determinado grupo indígena, para que viva y trabaje en dichas teirras y encuentre en ellas los incentivos que le permita incorporarse a la vida nacional en el menor tiempo posible.

Como podemos observar, la dotación indígena es una dotación especial, que no se encuentra comprendida dentro del concepto general de propiedad condicionada al que se hiciera mención anteriormente. Es una adjudicación a título gratuito dentro del espíritu y objetivos de la Ley de Reforma Agraria, se configura en una auténtica dotación agraria diferente a las adjudicaciones condicionadas porque son diferentes los sujetos de ambas instituciones. Se dan dos (2) circunstancias que hacen posible la dotación indígena, la primera, el hecho de que la Ley la mencione en forma muy general, lo cual permite darle un contenido doctrinario jurídico en función de la situación de las culturas indígenas y la segunda, el hecho de que la mayoría de los grupos indígenas han sido despojados de sus mejores tierras, lo que conlleva a obligar al Instituto Agrario Nacional a dotarles de tierras.

Tenemos entonces, que la característica esencial de este tipo de dotación es que no se encuentra condicionada, y que más bien se pudiera decir, que se trata de una dotación que va a condicionar al Instituto Agrario Nacional y demás organismos públicos competentes, al cumplimiento de las funciones que comprendan la incorporación de los grupos indígenas a la vida nacional, la razón es sencilla, la dotación a los grupos indígenas no puede implicar condición alguna porque se configura en el reconocimiento de un derecho elemental del sector más abandonado del país.

### **Tierras Baldías**

Son aquellas que estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos que se complementa con el parágrafo que a continuación establece: se consideran también como baldíos y la Nación entra desde luego a poseerlos, los terrenos ejidos que han quedado abandonados por la extinción, comprobada oficialmente, del dominio que en ellos ejerce el Municipio. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 literal (a) las tierras baldías quedan expresamente afectadas a los fines de la Reforma Agraria.

La afectación determinada por la Ley constituye una clara y terminante prohibición de que las entidades públicas puedan adjudicar o arrendar tierras baldías en el campo, ya que están destinadas como se señaló anteriormente a los objetivos concretos que les señale el Instituto Agrario Nacional.

A su vez, por mandato expreso de los artículos 10 y 18 de la Ley de Reforma Agraria, los Estados y demás entidades públicas han perdido el dominio que tenían sobre las tierras baldías rurales. Quedan destinadas a la Reforma Agraria, pudiendo el Instituto Agrario Nacional darlas en dotación a los campesinos desde el momento en que se formaliza la transferencia mediante Decreto del Ejecutivo Nacional y su correspondiente inscripción en el Registro de Propiedad.

La Ley de Reforma Agraria, al declarar la afectación a sus finalidades de las tierras baldías, deroga tácitamente las disposiciones de la Ley de Tierras Baldías que se refieren a enajenaciones, venta, arrendamiento, adjudicación gratuita de baldíos y procedimientos. Pero deja vigentes varios artículos, principalmente en los dos (2) primeros capítulos que encierra conceptos fundamentales que no han sido objeto de una redefinición en la Ley de Reforma Agraria, ésta presupone tales conceptos, inclusive el de tierras baldías.

No obstante, por mandato expreso no han sido incorporadas al patrimonio del Instituto Agrario Nacional y mantienen su carácter de inalienables las tierras que a continuación se señalan:

En cuanto a la prescripción adquisitiva de baldíos, materia ésta objeto de diversos conflictos, la Corte Suprema de Justicia mantiene un criterio reiterado, el cual es que la prescripción adquisitiva no procede tratándose de tierras baldías, sino en el caso excepcional de que la posesión por los causantes de quien los detente sea anterior al 10 de abril de 1.848. A tal efecto, el artículo 1.959 del Código Civil establece: "La prescripción no tiene efecto respecto de las cosas que no están en el comercio."

A su vez, los artículos 542 y 543 ejusdem establecen que las tierras baldías que estén en los Estados pertenecen al dominio privado de éstos y que si bien, los bienes del dominio público no pueden enajenarse. Los del dominio privado de entes públicos sí pueden ser objetos de enajenación. No obstante, por el hecho de pertenecer un determinado bien al dominio privado de un ente público no conlleva que pueda, de derecho, afirmarse que "está en el comercio." El artículo 543 ya mencionado, es claro a que tal enajenación de bienes del dominio privado se deberá hacer de conformidad con las leyes que le conciernan.

En tal sentido, el artículo 7 del Código de Comercio permite que la Nación y otros entes públicos ejecuten actos de comercio, sin ser comerciantes, pero quedando en tal caso sujetos a leyes mercantiles. Pero las operaciones que tienen por objeto tierras baldías no están sujetas ni a la ley civil ni a la ley mercantil, sino a la ley administrativa que las rige en sus diversos aspectos: forma, oportunidad, efectos, procedimientos, órganos, etc, toda vez que se ha llevado a cabo una operación administrativa propia de la soberanía y de su ejercicio a través de la función administrativa del Estado.

El artículo 11 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos establece:

En consecuencia, esta fecha fija el límite máximo, en el cual no deben removerse los títulos por razones de seguridad jurídica y de crear un marco favorable a quien se presume poseyeron de buena fé tierras baldías, por una parte. Y por la otra, hay que considerar que los poseedores de baldíos

desde tal fecha hasta que se dictó la Reforma Agraria tuvieron múltiples oportunidades de obtener un título legítimo de propiedad a tal efecto y si no lo hicieron transgredieron la Ley, y siendo difícil de creer que actuaron de buena fé.

El Estado tiene la obligación de rescatar todas aquellas tierras baldías que se encuentren indebidamente detentadas por terceros, lo cual puede hacerse por vía de interdicto o a través de la reivindicación. El Instituto Agrario Nacional, en cumplimiento a sus funciones, debe requerir a la Procuraduría General de la República el inicio perentorio de tales juicios.

Para culminar este punto, cabe destacar que la Nación en los juicios señalados supra, se encuentra exenta de la prueba del derecho que le asiste en reivindicar las tierras presuntamente baldíos poseídos por particulares de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos. En consecuencia, la persona particular que crea tener derecho legítimo sobre estas tierras deberá aportar la prueba que fundamente su derecho. La Nación tendrá, por su parte, la presunción que tales tierras son baldías y por ello reivindicables en tanto y en cuanto el demandado no pruebe lo contrario.

### **Tierras Rústicas del Dominio Privado de la Nación**

Están conformadas por las tierras poseídas por la Nación, a título de propiedad privada, bien sea por compra, expropiación, donación, etc. La afectación general de estas tierras se concreta en cada caso por Decreto mediante el cual el Ejecutivo Nacional las transfiere al Instituto Agrario Nacional.

crisis presupuestario, huelga, re-estructuración?

¿Cuales son las oportunidades para el desarrollo de los trabajadores? ¿Hay recursos para el entrenamiento y motivación de gerentes?

¿Qué derecho de acceso tiene el público a los documentos y la información geográfica que el gobierno mantiene?  
¿Cuales son las protecciones en contra de la devolución de información personal?

¿Se usa la prueba fotogramétrica en los tribunales? ¿Es aceptable?

¿Se usa los libros de trabajo de campo de los agrimensores como documentos jurídicos?

¿Qué es el estatus legal de los planes mantenidos dentro del sistema de registración de tierras? ¿Cómo se relacionan con las inscripciones en el registro?

¿Cómo se describe los linderos? ¿Hay normas para su descripción?

¿Tiene cada predio una cédula catastral? ¿Cómo se numera las sub-divisiones?

¿Qué pasa si no podemos determinar un dueño?

EJIDAL VS. BALDIA LANDS. EXPLAIN BACKGROUND.

¿Cuales son los intereses sobresalientes (servidumbres, derechos de tenientes, etc.)?

¿Se reconoce títulos de distintos niveles geográficos? ¿Cómo son los derechos sobre y bajo la tierra?

El procedimiento de solicitar y obtener una parcela agraria. Etapas con diagrama. ¿Cuál es la función de cada etapa? ¿Es una duplicación de esfuerzo? ¿Cómo es el procedimiento completo? ¿Cuales son los procedimientos para la adjudicación de un título? ¿Cual es el departamento de gobierno que autorice la adjudicación?

Si la dotación fuere resulta favorablemente, se extiende al adjudicatario el título de propiedad correspondiente, en el cual se determina debidamente la parcela, las condiciones de la adjudicación, los linderos y demás requisitos por la Ley de Registro Público, más las restricciones y causas de su extinción posible. Este título es inscrito en los libros de Registro Agrario, que al efecto lleva el IAN y en la Oficina Subalterna del Registro correspondiente.<sup>183</sup>

El IAN otorga los títulos "provisionales" y los "definitivos."<sup>184</sup>

En Guyana, bajo su programa de colización, también dotan títulos "provisionales" y títulos "absolutos."<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Art. 75 de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

<sup>184</sup> Artículos 12-14 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 1069 (extraordinario), 2 de marzo, 1967.

<sup>185</sup> Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A

¿CUANDO OTROGA IAN TÍTULOS PROVISIONALES? ¿POR QUÉ? ¿POR QUÉ NO SIMPLEMENTE OTORGA TÍTULOS DEFINITIVOS? ¿QUÉ ES LA VIDA DE UN PROVISIONAL? ART 14 DE LOS REGLAMENTOS PARECE DECIR QUE TIENEN UNA VIDA DE UN SOLO AÑO... ¿O ES SIMPLEMENTE QUE EL IAN DEBE CUMPLIR SU TRABAJO EN UN AÑO, PERO LOS TÍTULOS PROVISIONALES TIENEN UNA VIDA INDEFINIDA? ART 66 DE LA LEY DE REF. AG. PARECE DECIR QUE LOS TITULOS PROVISIONALES TIENEN UNA VIDA MAS ALLA DE UN AÑO... DICE QUE HAY CIERTAS COMISIONES DEPUES DE TRES AÑOS DE HABER RECIBIDO EL PARCELERO EL TITULO PROVISIONAL. PERO ES POSIBLE QUE SOLO SIGNIFIQUE QUE PAGUE MAS DESPUES DE TRES AÑOS, PERO DEBA TENER SU TITULO DEFINITIVO YA.???

CUANDO Y COMO--CONVERSION DE TITULOS PROVISIONALES A DEFINITIVOS. ES NECESARIO TENER UN TITULO DEFINITIVO PARA REGISTRARLO EN EL REGISTRO PUBLICO? POR QUE? EN EL CATASTRO GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS? POR QUE?

ES POSIBLE SER BENEFICIARIO IAN, CON TITULO "DEFINITIVO" SIN TENERLO ESCRITO EN EL REGISTRO PUBLICO?

como es una parcela agraria en términos jurídicos? Cuales son las limitaciones.

¿Cómo es el derecho de prescripción?

En Guyana, el período de prescripción es 12 años.<sup>186</sup>

Mucha tierra rural es tierra baldía. La tierra baldía se puede enajenar y ser asignada a los municipios, a tal momento, se convierte en tierra ejidal. Normalmente, se hace a través de un documento de la Procuraduría General de la República, con referencia a cierta parcela, con inscripción a favor del municipio. Pero el Procurador no es capaz de hacerlo, sin registración previa en la Oficina Nacional de Catastro.

---

Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 20.

<sup>186</sup> Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 16.

Según un informe de un consultor internacional, esto significa que el sistema causa una restricción o limitación tremenda al trabajo, cuando el IAN quiere otorgar títulos en tierras baldías.<sup>187</sup> Se presume que los mismos requisitos para asignar las baldías a los municipios aplican al IAN. Y, aquel informe también alega que la Oficina Nacional de Catastro no tiene los recursos para financiar un estudio para registrarlo. Pero esto no es cierto. Según los artículos 12 y 14 de la Ley de Reforma Agraria, los terrenos ejidales ya están afectados con fines de la reforma agraria. Por lo tanto, este impedimento no parece existir.

¿En sus raíces, qué constituye un título? ¿Se necesita una cadena completa de título?

¿Garantiza el estado el título a la tierra?

¿Se inscriben contratos de alquiler o sub-alquiler? ¿En caso afirmativo, Cómo y Dónde? ¿Y las servidumbres?

¿Cómo son las etapas de la enajenación de un predio?

a. Propiedad de dominio pleno

b. Propiedad de la reforma agraria

¿parecida a la propiedad de vivienda en Venezuela?

¿Cuánto tiempo se necesita para cumplir con cada requisito para efectuar la transferencia del IAN al beneficiario?  
¿Cuánto tiempo se tarda por operaciones legislativas?  
¿por las administrativas? ¿por la agrimensura?

Después de recibir una dotación, propietarios de la reforma agraria tienen el deber de inscribir sus parcelas en el Catastro General de Tierras y Aguas, a través de la Oficina Subalterna de Catastro.<sup>188</sup>

En Costa Rica, en lo ideal el proceso de titulación del Instituto de Tierras y Colonización dura seis meses.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> El estudio referenciado no es un documento público. Por lo tanto, no se puede dar la referencia.

<sup>188</sup> Costa Rica: Art. 44, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 1069 (extraordinario) (2 de marzo, 1967); Art. 171 de la Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960.

<sup>189</sup> Costa Rica: D. David Moyer, "An Evaluation of the Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) Land Titling

En Costa Rica, hay tres procedimientos principales para registrar un predio. Todos se hacen en el mismo piso de un solo edificio. El primero es la certificación de haber pagado todos impuestos de tierra. Segundo, hay que pagar un impuesto de transferencia. Y último, se paga una comisión para registración. El sistema se va computarizando a través del sistema del "folio real." En el fondo, el folio real es un índice detallado con un especie de abstracto de título, con códigos de información para la provincia, cantón, distrito, antecedente, cédula de identidad del dueño, cédula parcelaria, número de plano del Instituto Geográfico, número catastral, uso de tierra, avalúo fiscal, area, causa adquisitiva, presentación, hora y fecha, linderos, nombres, número de presentación, clase de dueño, parentesco, hipotecas, movimientos aplicados y anotaciones.<sup>190</sup>

¿En teoría, todos títulos se deben registrar en el Registro Público? ¿Este incluye las tierras de la reforma agraria?

¿Cómo se transmite los derechos a la tierra en casos de compra-venta, regalo y herencia?

¿Hay un requisito que manda la inscripción de la compra-venta, regalo o herencia de tierras, en su totalidad o en parte?

¿existe un sistema de adjudicación de derechos? ¿es el programa sistemática? ¿Hay fuerzas obligatorias para convertir la propiedad no formal?

Referente a los "títulos" IAN:

- a. ¿Tienen datos específicos espaciales?
  - b. ¿de dueños?
  - c. ¿de los derechos?
  - d. ¿actualizados?
  - e. ¿accesible al público?
  - f. ¿mantenidos en una forma estable en términos físicos?
  - g. ¿micro-película?

En casos de conflictos de las pruebas, ¿qué tiene más fuerza, la monumentación física o los planes escritos?

---

System" (1980) página 17.

<sup>190</sup> D. David Moyer, "An Evaluation of the Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) Land Titling System" (1980) páginas 21-23.



d. Los predios IAN y su nivel de formalidad en el sistema jurídico.

¿Hay muchas disputas relacionadas a quien es el dueño de una parcela? (poniendo al lado casos de conflictos de linderos). ¿Cuántos conflictos hay? ¿Dónde? PREGUNTAS PARA LA DRA. NORA VASQUEZ, JUEZ SUPERIOR AGRARIO.

¿Cuáles son los procedimientos para el resolver de disputas referente a los linderos? ¿Cómo se resuelvan? ¿Por quién? ¿Son frecuentes este tipo de disputa? ¿Por qué se ocurren?

¿Hay muchos casos de dolo referente a los registros? ¿En cuál sentido? ¿Cómo son los abusos?

EL LA CITA CON LA CONSULTURIA JURIDICA EL IAN, APRENDIMOS DE LA POSIBILIDAD DE INVADIR LA PARCELA DE OTRO QUE SOLO POSEE UN TITULO PROVISIONAL. BUENA TRAMPA

MEJOR TRAMPA: INVADIR LA TIERRA IAN PROPIAMENTE, LA CUAL SI ES PRESCRIPTIBLE. ASI SE OBTIENE UN TITULO PLENO, NO UN TITULO IAN. NOS EXPLICÓ EL CONSULTOR JURIDICO IAN. RECIBE TIERRA EN FORMA GRATUITA, SIN PAPELEO O BUROCRACIA, SIN RESTRICCIONES DE LA REF. AG.... MUCHO MEJOR!

Y DE LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES? MCKENNA DICE QUE LAS ASOCIACIONES DICEN QUE LOS CAMPESINOS NO NECESITAN TITULOS NI LOS QUIEREN. LA ASOCIACION DA EL CREDITO, LA TECNOLOGIA Y TODO PARA PRODUCIR. LA ASOCIACION LLENA LA NECESIDAD DE TENER UN TITULO. NORA VASQUEZ APARECE DECIR QUE LAS ASOCIACIONES SON CORRUPTAS CON CACIQUES. ES POSIBLE QUE SE USAN PARA USAR LOS NOMBRES DE BENEFICIARIOS PARA OBTENER MAS TIERRA PARA SU PROPIA PERSONA. HAY QUE VER QUE SALE DEL ESTUDIO/PRUEBA. MCKENNA CREE QUE SI PASA ESO. EL QUIERRE HACER UN BREVE PELICULA REFERENTE A LOS BENEFICIOS DE TITULACION, PARA MOSTRARLO EN TELEVISION VENEZOLANA.

BEATRIZ SURGE QUE PREGUNTEMOS A LA DRA. URBANO SI ESTES PUNTOS TENGAN SENTIDO.

PROBLEMA DE "REVERSION" EN QUE UNA PERSONA, DE MALA FE, ALEGA QUE UN BENEFICIARIO (CON TITULO DEFINITIVO IAN, CATASTRADO E INSCRITO EN EL REGISTRO PUBLICO EN FORMA PERFECTA) NO UTILIZA LA TIERRA SEGÚN EL CRITERIO DE LA FUNCIÓN SOCIAL. PIDE LA REVERSIÓN DE LA TIERRA AL ESTADO, Y REDISTRIBUCIÓN A EL, QUIEN (SEGÚN EL) ACTUALMENTE TRABAJA LA TIERRA. OPORTUNIDAD DE FRAUDE. VEA PREGUNTA A LA CONSULTARÍA JURÍDICA DEL IAN. HAY ALEGACIONES DE QUE PASA ESTE EN BOLIVIA. EL ÚNICO

REMEDIO ES IR A LOS TRIBUNALES, CON GASTOS, TARDANZA Y BUROCRACIA.

En México, nueva legislación está diseñada de tal manera que reduce drásticamente la base de poder de los presidentes tradicionales del ejido y de los caciques locales, que han sido la base del poder tradicional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de eliminación de restricciones a la tierra y un proyecto de titulación.<sup>191</sup> Ahora se anticipa que el PRI (o mejor dicho, el cacique local) perderá mucha de su influencia sobre la burocracia agraria y las organizaciones campesinas, que en el pasado proporcionaban los votos.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> México: Damian Fraser, "Salinas Prepares to Do Battle with Old Allies," *Fin. Times* (8 de noviembre, 1991).

<sup>192</sup> México: David Clark Scott, "Mexican Agricultural Reforms Set Stage for a New Revolution," *Christ. Science Monitor* (21 de noviembre, 1991).

---

**LAS MATERIAS FISCALES, VALUACION DE TIERRAS,  
Y SU RELACION AL SISTEMA REGISTRAL Y CATASTRAL**

---

Relacionado al tema registro-catastro es el impuesto predial agrario. Al momento actual, no existe un impuesto sobre las tierras agrarias.

El Gobierno necesita considerar con mucha urgencia el establecimiento de un impuesto como instrumento de financiar el proyecto y dar incentivos a la comunidad para mantener los planos. Ya existe el base jurídico de desarrollar un impuesto agrario predial en el artículo 20, parágrafo único de la Ley de la Reforma Agraria. Por lo tanto, el Gobierno tiene una gran oportunidad para crear este mecanismo importante.

Vale decir que un impuesto predial no va a ser la bala de acero que corrige todos los problemas del sector agrario. Basta decir que, después de investigar muchas jurisdicciones latinoamericanas, asiáticas y africanas, el Profesor John Strasma de la Universidad de Wisconsin no encontró ni una con información catastral confiable y actualizada donde el país no tuvo un impuesto predial. Adicionalmente, el impuesto tuvo que ser partido con la comunidad local. Esto da un incentivo para que la comunidad misma asegure que los planos estén actualizados y mantenidos. Por ende, es clave que el Gobierno considera este mecanismo si espera tener éxito en sus modernizaciones catastros-registrales.

Los impuestos prediales tienen otros impactos positivos más allá de soportar un catastro. Primero, la falta de un impuesto predial es un subsidio a los productores no eficaces, usualmente los latifundistas. Por no tener que pagar impuestos, no se encuentran obligados de utilizar la tierra a su potencial. Segundo, la ineficiencia de utilización impacta negativamente en el nivel de producción agropecuaria y crea una barrera artificial en los mercados de tierra que perjudica los historicamente desfavorecidos buscando tierra. Tercero, con la falta de un impuesto predial, las comunidades están privados de recursos para financiar proyectos de salud o educación básica, vivienda, vialidad o seguridad de alimentación. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los estados normalmente pagan la gran parte de los gastos de educación por los impuestos prediales. Cuarto, la falta de recursos a nivel local crea la necesidad de mendigar fondos del gobierno central, lo cual puede distribuir los fondos de una manera no bien manejada. Y

quinto, la ausencia de un impuesto predial contribuye al uso no sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente.<sup>193</sup>

Puede ser obvio decir que un impuesto predial depende mucho en la existencia de un catastro, y el catastro depende mucho en la existencia de un impuesto predial. Por ejemplo, sin información catastral actualizada ni un sistema de información geográfica, el Gobierno de Guyana solo ha tenido éxito en recuperar aproximadamente US\$0.05 per acre per año en tierras nacionales alquiladas a personas privadas.<sup>194</sup> Así se ve la necesidad de implementar la modernización catastral junto con una modernización fiscal predial, como hizo Chile.

¿Existe un sistema de impuesto sobre el valor de la tierra, o sobre su producción?

¿Hay un impuesto sobre la enajenación de un predio?

¿Cómo se determina el valor de un predio? ¿Se base con información actualizada? ¿Qué porcentaje tienen una valuación?

¿A qué tasa se cambia de dueño la tierra (actividad del mercado de tierras)?

¿Qué porcentaje de propiedades llevan una hipoteca? Si no existe un sistema para garantizar la validez de los títulos, ¿cómo se protege las hipotecas?

¿Cómo es la relación funcional entre los catastros fiscal y jurídico.

---

<sup>193</sup> Hay un buen capítulo referente a los efectos positivos de un impuesto predial en: Sheldon Annis y otros, *Poverty, Natural Resources, and Public Policy in Central America* (1992) páginas 143 et seq. (capítulo 5 "Land Taxation, the Poor, and Sustainable Development" por John D. Strasma y Rafael Celis).

<sup>194</sup> Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 22.

---

**PLANEAMIENTO Y DESARROLLO DE LA TIERRA  
Y EL SISTEMA REGISTRAL**

---

- ¿Cuáles son las normas de tamaño máximo y mínimo de parcelas, y los sujetos de ancho de servicio de camino y linderos pegados a los caminos?
- ¿Cuáles son las restricciones referentes al uso de la tierra?  
¿Cómo se controla en la práctica?
- ¿Cómo es la relación entre información de los dueños, y las regulaciones de control de desarrollo por la oficina de planificación en las ciudades? ¿Coinciden los linderos municipales con propiedades de particulares?
- ¿Existen formularios para la recuperación de gastos públicos en materias como:
- gastos para trabajo por una autoridad municipal?
  - restricciones de planificación impuestas por regulaciones por una municipio o el país?
  - mandatos de la compra obligatoria?
  - mandatos de un uso específico designado?
- ¿Han sido estudiados las necesidades informáticas de gerentes de tierras y de los creadores de políticas? En caso afirmativo, ¿Qué tipo de información necesitan?
- ¿Cómo es el estatus actual del mapeo de uso de la tierra?  
¿Son comprensivos y actualizados?
- ¿Hay mapas de suelos, geología y uso potencial?
- ¿Hay mapas de electricidad, teléfono y otros servicios públicos, servicio por servicio? ¿Son actualizados?  
¿Tienen confianza?
- ¿Tienen pipas carácter de una servitud en los registros?
- ¿Cómo son los estándares para el intercambio de data, incluyendo lo alfanumérico, lo gráfico y lo digitalizado? ¿Existe un mecanismo para controlar tales normas?

---

**EN LA PRÁCTICA:  
DOTACIONES IAN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS**

---

Como parte del presente estudio, se hizo una verificación de campo para estimar el nivel de confianza de los registros públicos y la información catastral. Otro estudio analiza, de un punto de vista cartográfica técnica, la calidad de los planos dentro de la muestra.

Para establecer el universo, el Ministerio de Agricultura y Cría seleccionó diez estados, todos al norte del Río Orinoco (donde vive la mayor parte de la población venezolana). Por definición, solo los títulos definitivos tienen información cartográfica, los provisionales no. Más, solo los definitivos pueden ser inscritos en el Registro Público. Adicionalmente, por definición de la Oficina Nacional de Catastro, cartografía actualizada es la de los últimos cinco años. Por lo tanto, el universo fue limitado a títulos definitivos IAN de los últimos cinco años en los diez estados para poder averiguar tanto lo registral como lo catastral a la vez.

Dentro del universo, una muestra representativa de los títulos fue seleccionada, de una manera estadísticamente confiable. La metodología de la prueba registral se presenta en más detalle en un anexo al presente estudio.

¿En registros locales, qué porcentaje de tierras cobran?  
¿Qué prueba tenemos que estén actualizados? INFORMACION  
DE MIGUEL PADRON, CON CUADROS GRAFICOS.

AÑADIR LOS CUADROS DE PADRON. Data de la verificación de campo: respuestas de Padrón al listado de preguntas Pérez Perazzo/Hendrix.

Observaciones Rooney.

1. ¿Cuántos títulos definitivos IAN están incluidos en la muestra en cada sitio?
2. ¿Cuales estados tuvieron, en términos de porcentaje, más títulos definitivos IAN con información catastral sin cambios algunos y con escrituras en el Registro Público?  
¿Cuales estados tuvieron menos? ¿Cuál fue el nivel nacional de toda la muestra?

3. ¿Cuales estados tuvieron, en términos de porcentaje, más títulos definitivos IAN por lo menos con escrituras en el Registro Público? ¿Cuales estados tuvieron menos? ¿Cuál fue el nivel nacional de toda la muestra?

II. Por cada sitio (o estado, según el caso) y para la muestra entera:

1. ¿Cuántas personas con títulos definitivos IAN no los tienen en el Registro Público? ¿Qué porcentaje de personas con títulos definitivos IAN no los tienen en el Registro Público?

2. ¿Cuántas veces encontremos otro dueño actual en vez del beneficiario formal IAN? ¿Qué porcentaje de dueños actuales no coinciden con los beneficiarios formales IAN?

3. ¿Cuántas veces encontremos un uso de tierra de "arrendatario", "medianero" o "aparcerero"? ¿Qué porcentaje de poseedores actuales tienen tal uso? De tales casos, ¿en cuántos casos nos encontramos hombres vs. mujeres (y el porcentaje)?

4. Para hombres, mujeres, y la muestra en general, ¿Cuántos títulos definitivos son gratuitos y cuántos onerosos? ¿Qué porcentaje son gratuitos y qué porcentaje son onerosos?

5. ¿Cuántos títulos definitivos son colectivos y cuántos individuales? ¿Qué porcentaje son colectivos y qué porcentaje son individuales?

6. De los títulos colectivos, ¿Cuántos títulos definitivos son gratuitos y cuántos onerosos? ¿Qué porcentaje son gratuitos y qué porcentaje son onerosos?

7. De los títulos individuales, ¿Cuántos títulos definitivos son gratuitos y cuántos onerosos? ¿Qué porcentaje son gratuitos y qué porcentaje son onerosos?

8. De los títulos colectivos, ¿Cuántas veces encontremos un uso de tierra de "arrendatario", "medianero" o "aparcerero"? ¿Qué porcentaje de poseedores actuales tienen tal uso?

9. De los títulos individuales, ¿Cuántas veces encontremos un uso de tierra de "arrendatario", "medianero" o "aparcerero"? ¿Qué porcentaje de poseedores actuales tienen tal uso? ¿Cuántas son mujeres (y el porcentaje)?

10. De los títulos colectivos, ¿Cuántos títulos definitivos IAN no están en el Registro Público? ¿Qué porcentaje no están en el Registro Público?
11. De los títulos individuales, ¿Cuántos títulos definitivos IAN no están en el Registro Público? ¿Qué porcentaje no están en el Registro Público? ¿Cuántos son de mujeres (y el porcentaje)?
12. Para todos títulos definitivos, para solo los individuales, y para los colectivos, ¿Cuántas veces encontremos que la parcela no conservó su tamaño original? ¿En qué porcentaje de los casos? De los casos de cambio de tamaño, ¿cuántos fraccionaron y cuántos aumentaron (y los porcentajes)?
13. De las personas que no tienen un título enscrito en el Registro Público, ¿Dicen por qué? ¿Cuales son las explicaciones por no inscribir sus títulos definitivos? Para los títulos en general, y los títulos individuales y colectivos, ¿Cuál es el promedio de tamaño según los títulos IAN?
14. ¿En cuántos casos nos dijeron que no tuvieron título un inscrito en el Registro Público (y el porcentaje)? ¿En cuántos casos nos dijeron que sí tuvieron título inscrito en el Registro Público (y el porcentaje)? ¿En cuántos casos encontremos los títulos supuestamente registrados en el Registro Público (y el porcentaje)?
15. ¿Cuántos títulos definitivos IAN actualmente se encuentran en el Registro Predial de la Oficina Nacional de Catastro sin cambio de dueño ni cambio de tamaño (y el porcentaje)? ¿Cuántos se encuentran en el Registro Público, sin cambio de dueño ni cambio de tamaño (y el porcentaje)? ¿Cuántos se encuentran en ambos sin cambios algunos (y el porcentaje)?
16. De los títulos que sí se encuentran en el Registro Público, ¿Cuántos títulos están correctos en términos del tracto sucesivo y las notas marginales (y el porcentaje)? ¿Tienen mayor veracidad los títulos inscritos en el Registro Público a favor de títulos colectivos que títulos individuales (porcentaje)? ¿A favor de hombres en vez de mujeres (porcentaje)? ¿Los de mayor tamaño en contra de los de menor tamaño (porcentaje)?
17. De los títulos inscritos en el Registro Público, ¿Cuántos tuvieron el plano anexo (y el porcentaje)?



Desde su inicio hasta 1992, el IAN otorgó solo 57,849 títulos definitivos de un total de 177,677 títulos totales. Es decir que 119,828 (67%) títulos son provisionales. El IAN no ha sido capaz de convertir los títulos provisionales a definitivos por: (1) faltar la capacidad jurídica para hacerlo, y (2) faltar los recursos para medir y adjudicar las parcelas.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix y Fany Paredes con Luís A. Escalona, Consultor Jurídico, IAN (Caracas, 15 de octubre de 1993).

---

**ANÁLISIS DE LA CONDICION REGISTRAL VENEZOLANA  
REFERENTE A LAS DOTACIONES AGRARIAS**

---

(defectos teóricos y encontrados a través de la prueba, con surgencias.)

Estudios en Ecuador y Centro América han notado que en zonas rurales, 50-60% de las parcelas no tienen títulos inscritos en el Registro Público.<sup>196</sup>

A veces, la propiedad "informal" no es siempre la menos valorosa. Un proyecto de modernización registral en el Condado de Waukesha, Estado de Wisconsin, Estados Unidos, "encontró" una parcela valorizada de millones de dólares que había escapado el sistema, y por eso, cualquier impuesto.

En Venezuela, el Proyecto Piloto SITVEN (Sistema de Información de Tierras de Venezuela) hizo una prueba de caso en el sector 01 del Alcaldía de Mariño, Parroquia de Palo Negro, Municipio Libertador, Estado de Aragua, para verificar información catastral y registral. Se suponía que todos predios sería registrados, por ser de alta valor en el centro de la ciudad. Pero incluso en este sector, encontraron un nivel de informalidad. De un total de 422 predios urbanos (número que incluye dos predios municipales), 32 faltaban cualquier registración en el Registro Público, una cifra de aproximadamente de 13%.<sup>197</sup>

En términos de actualización, un estudio en Ecuador documentó el proceso de modernización registral y catastral.<sup>198</sup> En el

---

<sup>196</sup> J. David Stanfield, "Rural Land Market Implications of Titling and Registration Programs in the Latin America and Caribbean Region" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1991) página 1.

<sup>197</sup> Cita personal de Steven Hendrix con Celio Padilla (Gerente del Proyecto SITVEN), y Alejandro Mateos (Líder Sistema de Información Geográfica Proyecto SITVEN) de PALMAVEN, S.A. en Maracay, Venezuela, el 26 de octubre, 1993. Recogemos dicha información desde el banco de datos que mantiene el SITVEN.

<sup>198</sup> DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation," (Bethesda, Maryland, diciembre de 1990) páginas 16-17.

cantón de Salcedo, el Gobierno revisó 8.416 títulos para encontrar su actualización. El gobierno encontró:

- a. 5686 casos de títulos "saneados."
- b. 1197 casos de propiedades sin títulos, donde la tierra pertenece al estado.
- c. 19 casos de precarismo ilegal.
- d. 1426 casos con necesidad de revisión por los tribunales.
- e. aproximadamente 609 casos de compra-venta oral, sin permiso de IERAC.

Bolivia tiene problemas de sobreposición de jurisdicciones. Es posible que departamentos de tierras forestales, colonización y reforma agraria tienen jurisdicción simultánea sobre un solo predio. Este hecho ha causado muchos conflictos y ha fomentado la deforestación en aquel país. El nuevo gobierno boliviano ha creado un nuevo "Departamento de Desarrollo Sosentible" para centralizar estas funciones en una sola institución para eliminar conflictos jurisdiccionales y multiplicidad de esfuerzo.

En Venezuela y Brasil, los indios Yanomami faltan la habilidad de proteger sus territorios.<sup>199</sup> Personal del Banco Mundial encontró, mientras trabajaban en un proyecto en Brasil con indígenas de la baja amazonia, que la "regularización de la tierra, *en sí misma*, no será suficiente para proteger la seguridad de la tierra de los indígenas. Por lo tanto, incluso en aquellos proyectos en que se reservaba grandes extensiones de tierra, los indígenas permanecían vulnerables a la destrucción de su base de recursos e integridad cultural".<sup>200</sup> Esto quiere decir que la titulación debe ser un elemento de una estrategia más amplia de proteger los grupos indigenistas.

Los programas Latinoamericanos de colonización y reforma agraria auspiciados por el gobierno, con frecuencia caen en conflicto directo con objetivos para conservar los recursos

---

<sup>199</sup> Vea, por ejemplo, Inter-Press Service, "Venezuela: Yanomamis Suffer from Government Neglect" (25 de agosto de 1993); Inter-Press Service, "Brazil: Yanomamis Massacre May have Occurred in Venezuela" (26 de agosto de 1993).

<sup>200</sup> Alaka Wali y Shelton Davis (Environment Division, Latin America and Caribbean Region, El Banco Mundial), *Land Regularization in Special Amerindian Components of Bank-Funded Projects in the LAC Region* (Washington, 1991) página ii.

naturales.<sup>201</sup> Con frecuencia los programas requieren que todos los propietarios "usen" su tierra, o, se arriesgan a perderla.<sup>202</sup> Esto generalmente significa que los propietarios cortan los árboles para comprobar su "utilización." Resulta interesante ver que Honduras ha implantado una nueva ley, bajo la cual la forestación sería un uso legítimo de la tierra. Políticas como ésta deberían eliminarían los incentivos de talar los árboles para conservar la tierra.

Quizás es más importante el hecho de que los gobiernos tienen la opción de explorar políticas que promuevan el mercado de tierra dentro de áreas ya cultivadas, en vez de depender de la expansión de la frontera agrícola hacia áreas forestales,<sup>203</sup> tal como sucedió con la creación de títulos negociables en Nicaragua, Perú, México y Honduras. Los gobiernos también pudieran estudiar la revocación de las restricciones sobre hipotecas y arrendamiento, restricciones que sólo distorsionan el mercado de tierra. Lograr que los títulos de propiedad sean negociables desde el punto de vista legal, es un prerequisite para un mercado activo y formal en bienes raíces, lo que a su vez pudiera eliminar el incentivo a la deforestación. También permitiría que las personas compren tierra en lugares aptos para la agricultura y no donde el gobierno desea ubicar a los beneficiarios.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Para un resumen general, vea Agriculture Policy Analysis Project, Phase II, "A Policy Taxonomy and Analysis of Policies Affecting Natural Resources and the Environment" (investigación del proyecto presentada a la Agencia para el Desarrollo Internacional) (octubre 1992) página 55 et seq.

<sup>202</sup> George Johnston, Hilary Lorraine, Tom Wittenberg, y Greg Michaels (Regional Environmental and Natural Resources Project of the Regional Office for Central American Programs, US Agency for International Development), "The Green Book" (draft, May 1992) página 1-3-7 et seq.; Theresa Bradley, Thomas Divney, Marcelino Losilla Penon, Dennis McCaffrey, Francisco Rodriguez Vega, y Joseph Tosi, *Costa Rica Natural Resource Policy Inventory* (vol. 3) (octubre 1990) página A-6.

<sup>203</sup> Para un resume de la importancia de los mercados de tierra para el buen manejo de recursos naturales, vea Agriculture Policy Analysis Project, Phase II, "A Policy Taxonomy and Analysis of Policies Affecting Natural Resources and the Environment" (investigación del proyecto presentada a la Agencia para el Desarrollo Internacional) (octubre 1992) página 55 et seq.

<sup>204</sup> En Costa Rica, el gobierno a veces ha puesto beneficiarios en tierras no aptas para la agricultura. Vea Theresa Bradley, Thomas Divney, Marcelino Losilla Penon,

Sin embargo, ningún sistema de tenencia, ni siquiera uno que provea derechos absolutos registrados 100% daría una total garantía contra el uso destructivo de la tierra. Por ejemplo, pudiera darse el caso que los agricultores necesiten en algún momento maximizar su producción a corto plazo como medio de sobrevivencia, a pesar de los costos a largo plazo del uso de recursos.<sup>205</sup> Las disposiciones de tenencia comunal pudieran desmoronarse si hay una sobre población o un deficiente apoyo técnico.<sup>206</sup> Además, la apropiación formal por parte del gobierno, no ha conducido a un manejo en función del medio ambiente o del uso sostenible de los recursos.<sup>207</sup>

Según oficiales de INPARQUES, el problema más grave que tiene INPARQUES es la falta de coordinación entre INPARQUES y el IAN, que resulta en la otorgación de títulos IAN dentro de parques nacionales.<sup>208</sup> Según los oficiales del IAN, es que los beneficiarios IAN ya están trabajando cuando el Gobierno y INPARQUES deciden establecer un nuevo parque.<sup>209</sup> De quien sea la culpa, es obvio que no hay comunicación buena ni intercambio de información geográfica entre las instituciones. Vale decir que el artículo 28 de la Ley de Reforma Agraria declara que la reforma agraria no tiene afectación en las parques nacionales.

---

Dennis McCaffrey, Francisco Rodriguez Vega, y Joseph Tosi, *Costa Rica Natural Resource Policy Inventory* (vol. 3) (octubre. 1990) página A-6.

<sup>205</sup> John Bruce, *Land Tenure Issues in Project Design and Strategies for Agricultural Development in sub-Saharan Africa* (Madison, 1985) página ix. Se puede aplicar esta observación directamente al caso haitiano.

<sup>206</sup> George Johnston, José Flores Rodas, Magdalena Garcia U., Ernesto Bondy, Catherine Castaneda, y Wilberto Aquilar, *Honduras Natural Resource Policy Inventory* (vol. 1) (mayo 1990) página 5.

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix con la Dra. Mariapia Bevilacqua B. de IMPARQUES, 13 de septiembre, 1993, Caracas, Venezuela, de Steven Hendrix y Beatriz Pérez Perazzo con Pilar López, Directora Jurídica de INPARQUES, 14 de septiembre, 1993, Caracas, Venezuela.

<sup>209</sup> Entrevista personal de Steven Hendrix y Fany Paredes con Alexis Usonio Jumán, Director de la Oficina de Catastro, IAN (Caracas, 15 de octubre, 1993).

En Venezuela, se ve la falta de intercambio de información geográfica de un modo trágico las noticias de la explosión de un gasoducto durante reparación de líneas telefónicas cerca de Maracay, lo cual mató a quizás 51 personas.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Vea a Reuter, "Gas Line Explodes, Kills 51 in Venezuela" en *The Washington Post* (29 de septiembre de 1993) página A26. Explicación del hecho culpando la falta de información catastral en Mirna Mendoza, "Sólo 7 municipios del país tienen sistemas de catastro actualizados," *El Universal* (24 de octubre, 1993) página 2-36, columna 5.

---

**BREVE RESUMEN DEL SISTEMA REGISTRO-CATASTRO  
EN LA HISTORIA Y EN EL DERECHO COMPARADO**

---

### **Desarrollo de Sistemas**

La necesidad de un registro e información catastral tiene una larga historia.<sup>211</sup> Desde la época de Asiria-Babilonia y antiguo Egipto, el concepto de "publicidad" a una transacción ha sido clave. El Emperador Romano Diocletianus mandó un catastro imperial con fines fiscales. Proyectos parecidos tuvieron lugar en China (cerca 700 AD) y en el Sur de India (bajo Raja el Grande en 1000 AD). En Inglaterra, William el Conquistador mandó un inventario nacional (en forma escrita) en 1085 que resultó en la creación del "Doomesday Book," lo cual se considera el origen del concepto de "catastro."<sup>212</sup> ;Increíblemente, la obra se cumplió en un solo año! Solo a los finales del siglo diez y seis fueron desarrolladas las tecnologías de agrimensura y mapeo.

A través de esta larga historia, un sistema de registro de "escrituras" (en inglés, "deeds") se estableció. El registro normalmente se hizo por ante un notario público o un tribunal. La institución receptora funcionaba como un agente sin obligación de confirmar la veracidad de los contenidos. La registración era facultativa. Sin normas para la identificación de predios, los interesados ponía su propia descripción del lote. Por lo tanto, fue imposible organizar los archivos salvo por orden de los interesados o por la fecha del documento, siendo las descripciones de las parcelas no uniformes.

Hay que hacer claro la diferencia entre sistemas que inscriben escrituras, y los que registran tierras. La inscripción de una escritura solo da noticia a un documento. No necesariamente prueba quien es el dueño, salvo notar una

---

<sup>211</sup> Mucha de la información aquí presentada viene del Capítulo 3, "Historical development of structure and function of cadastral and land registration systems" en Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991).

<sup>212</sup> Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 7.

transacción. La información de una escritura puede coincidir o no con escrituras previas. Consistencia actual puede ser el resultado de copiar el mismo error de escrituras previas.<sup>213</sup> Esto contrasta con sistemas de registro de "títulos."

Según Gerhard Larsson, tuvimos cuatro fases distintas en el desarrollo de registración de tierras en los países no catastrales<sup>214</sup>:

- 1.Registración esporádica y voluntaria de escrituras. Las escrituras tenían una identificación verbal de la tierra. No tenían reglas para normalizar y formalizar una agrimensura. No se organizaba por lote, sino por fecha. (Ej. muchas partes de los Estados Unidos, con la adición de seguro de propiedad. Las empresas de seguro mantiene sus propios planos y agrimensura; sistema "Transport" de Guyana<sup>215</sup>).
- 2.Continuación de número 1 arriba, pero con registración obligatoria de escrituras.
- 3.Registración obligatoria esporádica de "títulos." Es decir, la tierra tiene que ser registrada con una agrimensura. De aquella fecha en adelante, cada nueva transacción tendrá que ser registrada. El registro está garantizado y asegurado por el Estado. Durante este fase, hay normalmente dos tipos de legislación. Uno aplica al sistema de registro de escrituras (en inglés, the Deeds Registry). Otro aplica al sistema nuevo, el registro de títulos (en inglés, the Title Registry). (Ej. The Land Registry Act of 1925, Ley de Registro de Tierras de 1925 en Inglaterra, el sistema del "Land Registry" en Guyana<sup>216</sup>).

---

<sup>213</sup> Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 22.

<sup>214</sup> Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991) página 23.

<sup>215</sup> Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 16.

<sup>216</sup> Guyana: Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy



4.Registración obligatoria y sistemática de "títulos." Toda tierra dentro de una área es registrada e identificada.

## Europa

En Europa Occidental, todos los catastros son basados, en una manera u otra, en el sistema francés (*l'ancien cadastre*), definido por Napoleón en los principios del siglo diez y nueve.<sup>217</sup> Los catastros contienen dos elementos principales.

Uno es una descripción escrita. La segunda es un plano que muestra la ubicación y los linderos de todas la unidades de tierra. Cada unidad tiene un número único catastral para unir las dos fuentes de información.

Originalmente, los catastros se usaban para el recoger de impuestos. Pero en Alemania, Austria, Suiza y los Países Bajos, se desarrollo un nexo fuerte entre el catastro y el registro predial (el *grundbuch* en alemán). Por lo tanto, dado al número único de parcela, las descripciones de lotes y los planos, ha sido posible utilizar esta información en los registros con alto grado de seguridad y confiabilidad en todas aquellas jurisdicciones.

Al contrario, en Francia, el catastro no ha tenido tanto progreso. No es comprensivo. No tiene la misma fuerza jurídica y falta un nexo fuerte con la oficina de registro. Mayormente, se usa con fines fiscales. Pero, vale decir que en todas partes de Europa Occidental, los planos catastrales se usan para fines múltiples. También todos los países tienen documentación completa para toda la nación y la información se mantiene y se actualiza continuamente. Una nueva tendencia en algunos países es incorporar información de construcción de edificios en la red, como es el caso en Alemania.

En Sueca, el gobierno ha tenido aun más progreso en integrar información registral con la catastral. Una sola agencia de gobierno, el Central Board for Real Estate Data (Consejo

---

Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) página 17.

<sup>217</sup> Mucha de la información aquí es un resumen del capítulo 4, "Cadastral and land registration systems in Europe," presentado en Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991).

Central de Información de Propiedad Real) funciona tanto como una institución catastral como un registro predial. Toda la información es computarizada. Oficinas regionales de catastro y registro todavía recogen el data, pero se lo manda al Consejo Central por línea telefónica con una computadora.

En Portugal, España e Italia, la influencia napoleónica fue fuerte. España en particular no tiene un sistema catastral nacional comprehensivo, y el nexo entre el catastro y el registro es muy débil. Los documentos inscritos en el registro predial no siempre hacen referencia a las unidades catastrales. El nexo de verdad no es la unidad catastral sino el nombre del propietario. Obviamente, este causa muchos problemas en términos de integración del sistema.

Grecia parece estar en camino de establecer un nuevo sistema nacional comprehensivo de catastro.

El Europa Oriental está cambiando mucho referente a la información catastral. Originalmente, tuvieron catastros tradicionales. Pero, fueron usados mas recientemente con motivos ambientales o de manejo de tierras agrícolas. Se ve ahora un movimiento tremendo "re-inventar" el catastro, con proyectos como el de Albania con apoyo de la Universidad de Wisconsin.

### **Africa y el Medio Oriente**

En Africa Occidental y Africa Norte, donde los franceses tuvieron mucha influencia, los catastros son típicamente no comprehensivos. Su cobertura es una minoría del territorio nacional. En la mayor parte de los casos, la inscripción de una parcela es voluntaria. En Qatar, en el medio-este, el Gobierno ha creado un solo instituto para mantener toda información geográfica, el Centro para los Sistemas de Información Geográfica.<sup>218</sup> Las otras agencias de gobierno con requisito de información geográfica utilicen un base de datos común y compatible a través del Centro.

---

<sup>218</sup> Estado de Qatar, "The Center for Geographic Information Systems," (Qatar, 1992).

## Latinoamérica

En América Latina, como España y Portugal, los sistemas registro-catastro son mayormente no comprehensivos. Los registros funcionan para dar publicidad a transacciones,<sup>219</sup> pero no aseguran los contenidos de las escrituras.<sup>220</sup> Por lo tanto, la registración de escrituras normalmente procede sin referencia al catastro y sin un número único de identificación. Un nexo registro-catastral se estableció en San Lucía por primera vez a partir de 1980.<sup>221</sup>

Bolivia hoy tiene un sistema voluntaria de registración de escrituras, y solo da noticia a las transacciones. El Registro de Cochabamba computarizó parte de sus índices, hasta que el Ministerio de Finanzas necesitó los computadores. En total, el registro tuvo computadores cuatro años. Bolivia no usa números de parcela. Pero, a través de apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial, el nuevo gobierno está planeando una renovación de los procedimientos y agencias relacionados al manejo de documentación de tierras.

Tradicionalmente en América Latina y el Caribe, las descripciones de parcelas han dado información de los dueños de lotes colindantes y, a veces, información de los linderos físicos, como fue el caso con una inscripción en San Vicente:

All that lot piece or parcel of land situated at Lower Lomas (Windward) in the State of Saint Vincent, being three and one half (3 1/2) lots more or less and being abutted and bounded on the North by lands of the Hulda Small, on the South by lands of Always Boyea, on the East by a river and on the West by land of Alwyn Boyea, or howsoever otherwise the same may be butted, bounded, known, distinguished or described.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> Perú: Rubén Guevara Manrique, *Derecho Registral* (1990) página 89; Victorino Herrera Cavero, *Derecho Registral y Notarial* (1987) páginas 22-25.

<sup>220</sup> Argentina: Fernando Fueyo Laneri, *Teoría General de los Registros* (1982) páginas 192-199.

<sup>221</sup> Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 119.

<sup>222</sup> Presentado por J. David Stanfield, "Rural Land Market Implications of Titling and Registration Programs in the Latin America and Caribbean Region" (University of

Ecuador es uno de los pocos países de América Latina que sí requiere la inscripción de títulos de una manera compulsiva.<sup>223</sup> La Ley de Reforma Agraria ecuatoriana creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Es un instituto autónomo del Ministerio de Agricultura. Los procedimientos IERAC de titulación y adjudicación son complicados y no uniformes. También, tiene una burocracia tremenda que incluye nueve direcciones cada una con cuatro niveles de funciones: ejecutivo, asesoría, auxilio y operativo. Esto ha contribuido al bajo nivel de titulación.<sup>224</sup> Sin embargo, nuevos esfuerzos han creado movimiento en el IERAC. El registro público hace referencia a información catastral y los documentos del IERAC, los cuales ya son computarizados.

Ecuador, por lo menos hasta 1991<sup>225</sup>, y Guatemala<sup>226</sup> ambos tienen un sistema de registro público con un registrador con fines de lucro. En el caso ecuatoriano, los registradores de cada cantón son nombrados por la Corte Suprema.<sup>227</sup> En Guatemala, por lo menos hasta el auto-golpe de 1993, el registrador fue nombrado por el presidente. En Ecuador, por lo menos en 1990, no existía una ley nacional de catastro.

---

Wisconsin Land Tenure Center, 1991) página 5.

<sup>223</sup> Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 93.

<sup>224</sup> Grenville Barnes, "A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1990) página 85.

<sup>225</sup> DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation" (diciembre de 1990) página 38.

<sup>226</sup> Este fue un hecho por lo menos hasta el autogolpe de 1.993. La remuneración anual del Registrador guatemalteco ha alcanzado un promedio de entre US\$400.000 y US\$500.000 anuales. Vea Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 18.

<sup>227</sup> DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation" (diciembre de 1990) página 38.

Por lo tanto, no existían metodologías uniformes ni procedimientos eficaces para el desarrollo de un catastro.<sup>228</sup>

En contraste con Venezuela, Guatemala solo tiene dos registros centralizados. Tal situación se dificulta la descentralización de poder y inhibe la registración de parcelas en el sistema.<sup>229</sup>

### Generalizaciones

Para concluir, se puede resumir el medio de un registro predial en el Derecho Comparado con la manera de transacción así<sup>230</sup>:

Medio de Transferir de la Propiedad:	Evidencia:
acuerdo oral	Testigos
compra-venta privada	Escritura sin registración
inscripción de escrituras	Registración de escrituras
registración de títulos	Registro de títulos

#### ***Nexo substantivo-formal en los sistemas registro-catastro***

La tendencia europea es hacia fines múltiples, automatización, geocódigos y digitalización de información. Ha sido muy difícil la integración de información cuando se mantiene de una forma manuscrita. Es decir, la automatización de información es clave para lograr la integración de un sistema. Los geocódigos permiten la conversión de información geográfica a los sistemas espaciales. Si la unidad de tierra tiene una asignación de coordinantes en un plano nacional, es posible relacionar toda la información geográfica de un país. La digitalización de información procedió primero en las ciudades. Ahora, la práctica se está ampliando a otras áreas. Se permite la

<sup>228</sup> DAI, "Ecuador Land Titling Project Evaluation," (Bethesda, Maryland, diciembre de 1990) página 39.

<sup>229</sup> Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) página 12.

<sup>230</sup> Gerhard Larsson, *Land Registration and Cadastral Systems* (1991) página 17.

creación de planos según escalas distintas y con una combinación de varios niveles de información. Permite también la integración de información de servicios públicos, una necesidad en toda Europa.

Entre 1986 y 2000, los Estados Unidos gastará \$90 mil millones en el recoger y mantenimiento de información geográfica relacionada. En Canadá, cada año se gasta 50 centavos por persona en agrimensura y mapeo.<sup>231</sup> Los países desarrollados están para empezar un nuevo mundo de información y tecnología para lograr la prosperidad y el desarrollo económico. Pero, los países sub-desarrollados están en peligro de quedarse atrás.<sup>232</sup>

Con la llegada del Sistema Torrens, el Registro Predial ha tenido un gran papel con la agencia catastral por poseer información crítica para la formulación de un MPLIS/GIS.<sup>233</sup> Sin embargo, en todas partes del mundo, el elemento más significativo para mejorar los sistemas existentes es el buen manejo. A menudo, los sistemas actuales tienen mucha historia y ahora son inflexibles en operación sin darse cuenta de las alternativas y los gastos actuales.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 2.

<sup>232</sup> Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 227.

<sup>233</sup> J. David Stanfield, "Rural Land Market Implications of Titling and Registration Programs in the Latin America and Caribbean Region" (University of Wisconsin Land Tenure Center, 1991) página 5.

<sup>234</sup> Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 229.

---

**METODOLOGÍA DE REFORMAS REGISTRO-CATASTRO:  
UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TIERRAS  
DE PROPÓSITO MÚLTIPLE (MPLIS/GIS)**

---

**Definición**

Como su nombre lo indica, un MPLIS/GIS es un sistema de información de tierras diseñado para responder a una multiplicidad de fines y propósitos, incluso los del registro y el catastro.<sup>235</sup> En su forma típica, un MPLIS/GIS contiene una variedad de información sobre tierras, incluidos propiedad, uso, superficie, suelos, geología, zonificación y otras restricciones al uso, áreas pantanosas y llanuras aluviales. También incluye una base geodésica, por lo general procedente de la red geodésica general, que tiene como fin integrar los datos en el sistema. Las coordenadas de ubicación funcionan como ejes para relacionar todos los datos.

Los datos de un MPLIS/GIS consisten en una serie de niveles. La propiedad de las parcelas es la base para varios. Otros se construyen a partir de la información recogida en áreas

---

<sup>235</sup> Mucha de la información aquí presentada es un resumen de: Steven E. Hendrix y D. David Moyer, "Property Registries" 2 *LAC TECH Bulletin* (julio de 1992); Steven E. Hendrix, "Estrategías para Acceso a la Vivienda con la Gente, Información y Tecnología" (presentación central de la VIII Reunión, la Red Latinoamericana y del Caribe de Instituciones de Vivienda, Gestión y Medio Ambiente Urbano, Santo Domingo, República Dominicana, 19-20 de agosto, 1993); Steven E. Hendrix, "Land Tenure in Guyana: A Rapid Appraisal Report with Recommendations on Policy Formulation and Registry Modernization for the A.I.D. P.L. 480 Program" (University of Wisconsin Land Tenure Center, Junio de 1993) páginas 23 et seq.; Steven E. Hendrix, D. David Moyer y Ronald Stochlic, "La Reforma del Registro de la Propiedad en Guatemala: Informe de Situación con Recomendaciones" (Junio 1992) páginas 26-41; D. David Moyer, "Multi-Purpose Land Data Systems" (Natural Resource Economics Division, U.S. Department of Agriculture, octubre de 1979); D. David Moyer, "Property, Information and Economics: A Foundation for Land Information System Evaluation" *Geo-Processing* (1980) páginas 275-295; D. David Moyer, "Land Title Records and Recording Procedures in the United States" (Center for Resource Policy Studies, University of Wisconsin, agosto de 1974).

como suelos, superficie y geología. El marco de referencia común (la red geodésica general) hace posible combinar datos de parcelas y poligonales para una amplia variedad de usos. El principal propósito de un MPLIS/GIS es proporcionar a sus usuarios información acerca de la propiedad, valor y uso de las tierras.

Cada uno de los niveles de un MPLIS/GIS cuenta con un responsable. Así, el Registro de la Propiedad mantiene el de la propiedad de las parcelas, la oficina de avalúos el de los datos impositivos, y una dependencia similar o de planificación el de los datos sobre uso de tierras y suelos.

Dado que un MPLIS/GIS está destinado a servir a una gran variedad de usuarios, su construcción y mantenimiento debe hacerse de manera que los datos que contenga sean:

- Lo suficientemente exactos para apoyar los usos requeridos;
- Lo suficientemente compatibles para usarse en combinación con otras bases de datos, parte del mismo sistema; y
- Lo suficientemente amplios para que en cualquier momento pueda obtenerse información adecuada y actualizada.

Sin embargo, un MPLIS/GIS consiste en algo más que datos, computadoras y programas. También lo integran el personal encargado y el apoyo institucional para su funcionamiento. Para que alcance el éxito, se necesita un programa coordinado para construir y dar mantenimiento a todos los aspectos de un MPLIS/GIS.

## **Beneficios**

La operación de sistemas MPLIS/GIS representa varios tipos de beneficios entre los que se incluye el aumento en la eficiencia, la eficacia y la equidad.

La implementación de un MPLIS/GIS tiene como resultado una mayor eficiencia. Los costos disminuyen gracias a la reducción de las duplicaciones en la recolección de datos y en el mantenimiento de múltiples juegos de mapas similares. Otros costos, si bien no se reducen, se estabilizan, beneficiando así las operaciones gubernamentales en general.



Un segundo tipo de beneficio derivado de la implementación de un MPLIS/GIS consiste en el mejor acceso a los datos. Los títulos pueden tramitarse con mayor rapidez en una base de datos completa y coordinada. A esta base pueden agregarse con facilidad y rapidez nuevos datos y tecnologías, como la localización de datos por medio de sistemas de ubicar posiciones y puntos globalmente ("GPS" o "Global Positioning Systems").

El tercer beneficio que un MPLIS/GIS ofrece es una mayor eficacia estatal. El mejor acceso a los datos y análisis almacenados en el sistema, y la posibilidad de usarlos para tareas adicionales, mejora la eficacia del gobierno y lo hace más competitivo, sea a nivel departamental, dentro del país, o a nivel mundial. Con la implementación de un MPLIS/GIS pueden esperarse mejoras considerables en el proceso de transferencia de tierras, proporcionando así una base a la tasación de propiedades con propósitos impositivos e información para la administración de recursos y la planificación ambiental.

Los sistemas MPLIS/GIS parecen ser más exactos e imparciales que los sistemas manuales, ya que la tecnología destinada a la organización de información sobre tierras puede incorporar información detallada sin los sesgos, reales o percibidos, que en ocasiones se asocian con los sistemas manuales. El uso de este tipo de sistema tiende a aumentar, ya que sus usuarios lo consideran más objetivo.

El mejoramiento del flujo de información facilita los esfuerzos del gobierno en aumentar el acceso a la tierra y la vivienda. A menudo, el liberar del mercado incluye una estrategia de un banco de tierra o vivienda, un banco de hipoteca, impuestos sobre la propiedad, proyectos de titulación, el alquiler con opción de comprar, programas de compra-venta, etc. Todos los instrumentos para la activización del mercado dependen de acceso al flujo de información confiable.

En suma, los beneficios de utilizar un sistema MPLIS/GIS son muchos. Pueden esperarse economías debidas a la reducción en la recolección y almacenamiento de datos y al uso compartido de datos. A largo plazo los beneficios se incrementarán en tanto adquieran complejidad los análisis y capacidades que el sistema proporcione.

Típicamente, un modelo de MPLIS/GIS incluye elementos como:

1. Linderos de los distritos

Distritos de impuestos

Distritos políticos  
Otros Distritos

2. Información de apeo

Puntos de esquinas  
Puntos geodéticos  
monumentación y remonumentación (mojones)  
linderos de acceso público  
caminos  
ferrocarriles

3. Información de la parcela

linderos de la parcela  
identificadores de la parcela  
dirección de la parcela  
descripción jurídica  
derechos mineros  
derechos solares  
infraestructura/edificios  
avaluó de impuesto  
monto de impuesto  
tasa de impuesto  
zonificación específica  
limitaciones restrictivas

4. Hidrología

Información de las Tierras Mojadas (inglés:  
"wetlands").

Ríos y arroyos.

corriente de agua, lechos de ríos.

zonas potenciales de inundaciones (inglés:  
"floodplains").

ubicación de pozos.

dirección del flujo de agua subterráneo y su  
calidad.

5. Terreno

Contorno.

Grado.

6. Infraestructura

Ubicación.

Cable, electricidad, líneas de gas.

geometría del borde de la acera.

líneas de agua.

líneas de drenaje.

ubicación de las cajas de registro (pozo de visita, inglés: "manholes").

7. Demográficos

lotes, cuadras, secciones.  
calculación del censos.  
resultados de votos/elecciones.

8. Otro

geología.  
suelos.  
corredores ambientales.  
parques.  
sitios de barrera contaminada peligrosa.  
uso histórico de tierra.  
uso actual de tierra.  
uso propuesto de tierra.  
linderos de la clasificación de la zonificación.  
ubicación de escoriales, basureros subterráneos.  
linderos de la municipalidad.  
ubicación de edificios actuales.  
ubicación de edificios propuestos.

En otros sitios, el MPLIS/GIS puede incorporar información espacial, muros en defensa del mar, sistemas de riego, y la ecología, entre otros datos según la necesidad. De costumbre, los usuarios proponentes son miembros del sector privado (incluso ciudadanos y negociantes), el gobierno municipal y otros segmentos de gobierno. Otros usuarios incluyen las utilidades públicas y privadas, el gobierno regional o estatal, las universidades y otras personas. Estadísticamente, la información mas utilizada, normalmente, son los data de las parcelas (como ampliada arriba).

Incluso en los Estados Unidos, los usuarios normalmente solicitan documentación física (papel) de los datos, por falta de computarización. Cuando los sistemas sean computarizados, los usuarios del sistema con interés en la informática, solicitan la información de una forma digitalizada. La forma computarizada de moda del momento actual se llama ARC/INFO. La próxima forma más utilizada es DXF. Otros son DLG, Intergraph DGW, Intergraph SIF, y MOSS Export, entre otros. Sin embargo, incluso con los sistemas computarizados, la gran parte de usuarios solicitan la documentación de una forma escrita física en papel. Sin embargo, la tendencia es para la computarización de información.

## **El diseño e implementación de un MPLIS/GIS**

El proceso de diseño e implementación de un MPLIS/GIS es complejo. Un MPLIS/GIS, como se señaló arriba, no consta solamente de computadoras y programas. En consecuencia, su implementación implica bastante más que la compra del equipo y programas necesarios para su operación. Equipo, programas y demás componentes de un MPLIS/GIS deben ajustarse cuidadosamente a las necesidades y características de la estructura general que lo sostiene.

Para el desarrollo e implementación de un MPLIS/GIS que se ajuste en forma apropiada a las necesidades de sus usuarios, deben seguirse siete fases, que consideramos esenciales:

- Determinar el alcance que tendrá el sistema;
- Introducir la tecnología del MPLIS/GIS en la comunidad que lo desarrollará y utilizará;
- Estimar las necesidades de los usuarios;
- Realizar análisis de los requisitos del sistema;
- Diseñar el sistema;
- Diseñar el plan de implementación; y
- Diseñar proyectos piloto, demostraciones y evaluaciones operativas.

### **1. La determinación del alcance del proyecto**

Una primera fase, esencial, para el diseño e implementación de un MPLIS/GIS es determinar el alcance del proyecto, es decir, debe decidirse qué funciones y a qué agencias deberá servir el MPLIS/GIS. La clave para ello es incluir un número de participantes suficiente para justificar los beneficios principales que el MPLIS/GIS proporcionará y a la vez limitar la magnitud del proyecto de tal manera que el gobierno pueda administrarlo y financiar su construcción y operación. Aún en esta etapa temprana es importante tener en cuenta, no sólo qué archivos de datos podrían incluirse sino cómo se los conservará y actualizará. Una base de datos sin mantenimiento adecuado se deteriorará rápidamente y condenará al MPLIS/GIS al fracaso.

## **2. La introducción de tecnología MPLIS/GIS**

La introducción de tecnología tiene dos propósitos. En primer lugar, presenta a determinada organización los nuevos conceptos, métodos y equipos que constituyen un MPLIS/GIS. Esta fase está destinada a abordar las interrogantes surgidas sobre un sistema MPLIS/GIS. Por ejemplo, ¿qué nuevos equipos, técnicas y métodos se usarán? ¿En qué forma cambiarán los productos y servicios? ¿Cuáles son los costos potenciales, los beneficios y otras implicaciones emanados del uso de tecnología MPLIS/GIS? En segundo lugar, la introducción de tecnología inicia a los participantes potenciales en el proceso de implementación de un MPLIS/GIS. ¿En qué forma la organización realizará la transición hacia el uso de un sistema MPLIS/GIS? ¿Cómo y por qué motivos los usuarios participarán en la estimación de necesidades? ¿Cuál es, en el largo plazo, el papel probable de los usuarios en el uso y mantenimiento del MPLIS/GIS?

Por definición un MPLIS/GIS involucra cierta cantidad de agencias y muchas personas. Debido a los muy diferentes puntos de vista de tales grupos, es necesario contar con un líder que facilite este proceso. En consecuencia, si no ha surgido un líder durante la fase de "determinación del alcance", debe identificárselo con toda claridad durante la fase de "introducción de tecnología". Este líder debe ser capaz de convencer a los usuarios del sistema y a los individuos implicados en la formulación de políticas sobre lo que un MPLIS/GIS puede lograr para garantizar su apoyo. Para una implementación exitosa es esencial que las estimaciones sobre costos, beneficios y cambios institucionales necesarios sean realistas.

## **3. La estimación de las necesidades de los usuarios**

El primer paso a seguir en la estimación de las necesidades de los usuarios es identificar a los usuarios potenciales del MPLIS/GIS. A continuación debe determinarse qué es lo que hace cada usuario, cómo lo hace, qué datos y técnicas utiliza, y cómo podrá usar la tecnología de un MPLIS/GIS. Entre las interrogantes a abordar en la estimación de necesidades cabe mencionar:

- ¿Quién usa los registros de tierras en esta organización?
- ¿Qué tipos de datos maneja esta organización?

- ¿Como se usan los datos (análisis realizados, decisiones tomadas e información generada)?
- ¿Con qué frecuencia se obtienen y actualizan los distintos tipos de registros?
- ¿Quién es el responsable del mantenimiento de los datos?
- ¿Qué mejoras serían posibles por medio de la automatización (por ejemplo, qué acciones se harían con mayor eficiencia y eficacia, y cuáles nuevas acciones serán posibles)?

Por lo general la estimación de necesidades se realiza por medio de encuestas y entrevistas a los usuarios potenciales de un MPLIS/GIS. También deberán examinarse la legislación, estudios previos y documentos pertinentes. La estimación de necesidades es útil para identificar las metas y objetivos de un proyecto, así como para refinar el alcance de un proyecto MPLIS/GIS.

Para facilitar el diseño de un sistema MPLIS/GIS es esencial que la estimación de necesidades sea sustancial. Para que un MPLIS/GIS alcance una máxima aplicación, sus usuarios potenciales deben comprenderlo bien y estar en capacidad de explicar en qué forma un sistema automatizado de este tipo afectará sus labores y responsabilidades. En consecuencia, los resultados constructivos derivados de una estimación de necesidades dependen de que se proporcione a los usuarios un nivel de comprensión suficiente sobre la tecnología MPLIS/GIS. Los usuarios potenciales deben comprender que un MPLIS/GIS implica mucho más que la automatización de los procedimientos acostumbrados.

La prueba para decidir la inclusión de cualquier categoría de información en el MPLIS/GIS es si el usuario está en condiciones de pagar el gasto del recoger, mantener y actualizar el data.<sup>236</sup>

---

<sup>236</sup> Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 67.

#### **4. El análisis de los requisitos del sistema**

En esta fase se utilizan los resultados de la estimación de necesidades de los usuarios para elaborar los requisitos técnicos del MPLIS/GIS. Estos incluyen la configuración de equipos y programas, fuentes de datos, procedimientos de manejo y verificación de la exactitud de los datos, y el tipo de productos que se espera produzca el sistema. Es importante realizar asesoría para asegurarse de que las expectativas sean razonables en relación a la tecnología existente. Entre otros factores a considerar se cuentan la designación del personal y la capacitación que éste necesitará, el espacio necesario para el personal y el equipo, consideraciones sobre seguridad (tanto en áreas abiertas al público como sobre el copiado de bases en caso de desastres), costos y la forma en que se evaluarán las mejoras en la eficiencia.

La funcionalidad del software (por ejemplo, si los programas de computación hacen lo que de ellos se requiere) constituye un rubro principal a tener en cuenta en el análisis de requisitos. Una buena medida inicial puede ser la revisión de varios paquetes comerciales de computación. Sin embargo, el criterio decisivo para la selección debe ser lo que en realidad necesita el sistema y las expectativas para el futuro inmediato. Teniendo claridad en este punto puede definirse estos requisitos con claridad cuando se soliciten propuestas.

Aunque los costos de los equipos de computación no son bajos, constituyen una proporción relativamente reducida de los costos totales de un MPLIS/GIS. Los equipos deben seleccionarse en relación a las necesidades del software (la selección de programas deberá realizarse primero) y a los volúmenes de datos que se espera manejar. Puesto que el volumen de los datos y los usos del sistema tenderán a crecer, se recomienda adquirir una plataforma de computación tan grande como sea posible.

#### **5. El diseño del sistema**

El diseño de sistemas varía desde los relativamente simples hasta los muy complejos. El diseño puede incluir un modelo de la forma en que el sistema estará organizado, en términos institucionales. Puede incluir asimismo modelos de datos y la configuración de equipos y programas. Por otra parte, el propio modelo de datos puede constar de varios componentes, incluyendo flujos de datos, métodos de interfase de usuarios y la forma en que se indexarán y archivarán los datos.

En esta fase muchas de las decisiones que se tomarán implicarán compromisos. Deben tomarse decisiones sobre la velocidad, flexibilidad y nivel de detalle que proporcionará el MPLIS/GIS. Advertimos, una vez más, que las posibilidades de éxito de esta fase aumentarán si las decisiones sobre el diseño del sistema se basan en los resultados de la estimación de necesidades de los usuarios y del análisis de requisitos efectuados con anterioridad.

## **6. El plan de implementación**

Una vez diseñado un MPLIS/GIS, se necesita un plan para su implementación. Al respecto un factor indispensable a tener en cuenta es la forma en que se realizará el cambio del actual sistema manual al automático. En la mayoría de planes de este tipo se proponga la implementación gradual y los planes de trabajo. Los planes de trabajo pueden incluir detalles sobre lo que debe hacerse para cumplir determinada tarea, quién es responsable de ello, cuándo y en qué fechas debe iniciarse y concluirse cada tarea, y cuáles son los recursos existentes en términos de datos, personal y fondos. Para una discusión adicional sobre la implementación gradual véase la sección 4, más adelante, en la que se incluyen los requisitos de financiamiento y los flujos de beneficios.

## **7. Los proyectos piloto**

Los proyectos piloto, demostraciones y evaluaciones operativas están destinados al examen del trabajo de diseño y desarrollo en pequeña escala, antes de adoptar a capacidad del nuevo sistema. Un nuevo sistema de registro de propiedades, por ejemplo, puede probarse en uno o dos departamentos antes de implementarlo a nivel nacional. Los proyectos piloto ofrecen la oportunidad de afinar el sistema, adquirir experiencia en el uso de equipos y programas y probar distintas alternativas para la resolución de problemas específicos. También es este un buen momento para obtener productos que muestren a los implicados en la formulación de políticas que el sistema puede en efecto realizar lo que sus diseñadores afirman.



## **Requisitos de financiamiento y flujos de beneficios**

El financiamiento de un MPLIS/GIS presenta cierto número de problemas. Por ejemplo, los costos de los sistemas MPLIS/GIS tienden a acumularse en las primeras etapas. Los costos de equipo, programas y datos (que a menudo ascienden al 75 por ciento o más del costo total del sistema) deben amortizarse antes de que el sistema empiece a operar.

La generación de beneficios, por otra parte, tiende a ocurrir en un plazo más largo. Esto implica que los beneficios totales no se corresponderán con el costo total hasta transcurridos de cinco a diez años de operación. Más aún, a menudo los beneficios son del tipo intangible - como la obtención de datos más exactos con mayor rapidez y la generación de nuevos productos que no eran posibles con anterioridad. No sólo muchos de los beneficios serán intangibles: muchos más serán inesperados. Todos estos factores se combinan para dificultar la evaluación económica precisa de un MPLIS/GIS antes de que entre en operación.

Para garantizar el apoyo financiero continuo de un MPLIS/GIS por parte de los individuos implicados en la formulación de políticas, deberá creárselos con toda claridad acerca de los costos y beneficios que se esperan del sistema. El plan de implementación deberá considerar formas para que las partes que integrarán el MPLIS/GIS echen a andar gradualmente. También deberán analizarse las posibilidades de establecer fases para los desembolsos en relación a las necesidades inmediatas del gobierno (y del sector privado) en lo que se refiere a la obtención de productos del sistema, es decir que la necesidad específica de mejorar el sistema de registro de propiedades, revisar el sistema de tributación sobre las propiedades o resolver un problema ambiental o de tierras específico puede hacer necesario priorizar rubros imprevistos en un análisis de costos riguroso.

Una forma de elaborar un listado de prioridades para el financiamiento de un MPLIS/GIS es considerar cuidadosamente los componentes del propio sistema. Por ejemplo, la base geodésica es a menudo uno de sus principales componentes, ya que constituye la base (esto es, la base para las coordenadas espaciales) con referencia a la cual se relacionarán y analizarán todos los "estratos" de datos. A menudo se elabora como paso inicial un mapa de base para usarlo como fundamento para otros estratos de datos espaciales. En consecuencia, se necesita contar inmediatamente con equipo y programas de computación para la producción de gráficos de alta calidad, con frecuencia necesarios para el apoyo del sistema. Finalmente, se necesita personal y procedimientos para operar y mantener el sistema.

Estas consideraciones sugieren que el área de decisión principal para la implementación gradual de un MPLIS/GIS atañe a la construcción de estratos de datos específicos. Una vez más, la consideración de las necesidades más urgentes y de la disponibilidad de los recursos para financiar estas aplicaciones específicas, puede ser de utilidad para asumir estas serias decisiones. Mientras vayan surgiendo fondos y necesidades adicionales, se agregarán más estratos de datos.

Para esta estrategia es esencial que exista un plan comprensivo antes de implementar cualquier parte del sistema.

Este plan permitirá asegurar que las piezas que se agreguen más tarde caerán en su sitio justo y generarán los resultados deseados.

Los planes para evaluar los beneficios deberán incluirse en los planes de implementación del sistema. Los beneficios esperados deberán caracterizarse como tales y documentarse tan pronto sea posible. Asimismo, deberán determinarse procedimientos para identificar y cuantificar los beneficios inesperados que con toda seguridad ocurrirán cuando el proyecto esté en operación. La importancia de estos beneficios inesperados es grande. La experiencia adquirida con el funcionamiento de prototipos de sistemas MPLIS/GIS que operan en Wisconsin indica que los beneficios inesperados constituyen la mayoría del total (así, si bien los llamamos "inesperados" en vista de que no puede señalárselos con exactitud, son "esperados", ya que sabemos que ocurrirán en gran cantidad).

Una vez realizado el análisis de los costos y beneficios potenciales, puede confeccionarse un listado de objetivos mensurables con el cual contrastar el funcionamiento real del sistema. Si bien es poco probable que estos objetivos se cumplan con toda exactitud, proporcionarán una referencia general sobre la operación del MPLIS/GIS y sugerirán modificaciones necesarias en el plan de implementación.

### **La supervisión y evaluación de un MPLIS/GIS**

Como la sección anterior sugiere, es conveniente incluir en el plan del MPLIS/GIS un mecanismo para su supervisión y evaluación. Al usar los objetivos mensurables y las prioridades elaboradas por los constructores y usuarios del sistema, esta supervisión guiará a los operadores del sistema y a los formuladores de políticas que deberán seguir proporcionando apoyo financiero.

Muchos de estos aspectos se relacionan entre sí, por lo menos en cuanto al tipo de datos que se necesitan para la búsqueda

de soluciones se refiere. Por tal motivo, recomendamos el diseño de un MPLIS/GIS de amplia base, cuyas capacidades incluyan la posibilidad de satisfacer las necesidades de una extensa variedad de usuarios de información sobre tierras.

No queremos sugerir con esto que el sistema deba elaborarse e implementarse en su totalidad en este momento, sino, más bien, que se lo implemente en varias fases durante un período de varios años. En consecuencia, en el diseño de este proyecto se deberá tener en consideración dos cosas: (1) incluir los principales archivos sobre tierras y procesos de decisión, y (2) desarrollar el sistema en fases, en forma lógica y coherente, durante cierto número de años.

Sugerimos, además, que el "estrato" (a veces llamado "módulo") que incorpore las mejoras al registro de títulos de la tierra sea una de las primeras metas del sistema revisado. Tanto este informe como los anteriores documentan con toda claridad la necesidad de abordar inmediatamente la reforma del sistema de titulación de tierras. Es más, tan sólo rectificar los registros existentes, antes de ingresar cualquier dato al sistema, será una tarea de considerable magnitud.

---

## CONCLUSIONES

---

Los actuales proyectos de ley cartografía y registro no parecen haber utilizado una metodología para resolver los defectos y conflictos actuales en el sistema registro-catastro de la forma mas directa, sencilla y confiable. Al contrario, empiezan con legislación sin haber hecho el análisis previo necesario. Incluso con los nuevos proyectos de ley, no estaremos seguro tener un sistema que tiene (1) lo suficientemente exactos para apoyar los usos requeridos; (2) lo suficientemente compatibles para usarse en combinación con otras bases de datos, parte del mismo sistema; y (3) lo suficientemente amplios para que en cualquier momento pueda obtenerse información adecuada y actualizada. Por lo tanto, es preciso que el Gobierno adopta la metodología, los fines de uso múltiple y de integración a los principios del proyecto de modernización.

Dentro de un nuevo concepto de catastro-registro, la unidad de tierra resulta ser la entidad jurídica protegida por la ley, no las nombres de los dueños, como es ahora. Por lo tanto, los documentos legales futuros deben organizarse basado en las unidades y no las personas. La tendencia a la computarización de datos facilitará este proceso.

Para mantener el apoyo político para una modernización catastral y registral a largo plazo, los gastos tienen que ser razonables a los beneficios en el plazo medio. En Venezuela, no hay muchos recursos para financiar un proyecto total a la vez. Sueca y Finlandia, entre otros países, hicieron sus catastros en una manera incremental y progresiva. Por eso, se recomienda esta forma de implementación.

El catastro no es útil si no es comprehensivo, por lo menos en cierta area geográfica definida. Para establecer un sistema comprehensivo, hay que obligar la inscripción de tierras. La mejora manera para hacerlo es a través de una campaña sistemática, localidad por localidad. Para hacer esto, en la práctica, resulta que el gobierno lleva la mayor parte de los gastos de establecer el sistema. No recomendamos una implementación progresiva simplemente por el obligar de inscribir tierras en el futuro con una cédula predial, dado que es el método más lento y quizás más costoso y menos comprehensivo.

Se necesita concentrar en el mantenimiento y actualización de la información desde el primer día. Un sistema catastro-registro depende en el deber de inscribir todas transacciones. No contempla la informalidad. Si es posible transferir un lote de una manera informal, la información catastral y registral no será actualizada. Por eso, una revisión de legislación es necesario para remover los impedimentos para la inscripción de tierras. Es probable que necesita cambios institucionales, jurídicos, y presupuestarios.

Puede ser que el Gobierno deba organizar un nuevo consejo nacional de información geográfica. El consejo tendría el deber de iniciar los planes, coordinar la estrategia y asegurar la compatibilidad e intercambio de información entre entidades del gobierno. Para asegurar la participación total de todas entidades envueltas, se propone una estructura como la siguiente:

Consejo Nacional de Información Geográfica  
(organismo independiente bajo la Presidencia de la República)

Miembros de la Mesa Directiva

1. IAN, Catastro IAN y títulos IAN
2. ONC, Catastro Rural
3. Oficina de Avaluo, Min. de Fomento
4. Min. de Justicia a través del Registro Público
5. Municipios, con catastros urbanos y impuestos urbanos
6. MARNR, con IMPARQUES, etc.
7. C.V.G.
8. PDVSA, con sus filiales de MARAVEN, CORPOVEN, LAGOVEN, etc.
9. CORDIPLAN
10. Oficina Central de Estadística e Informática
11. Ministerio de Energía y Minas

El Consejo no tendría su propios empleados y solo funcionaría como un "consejo" al Gobierno. En esta época de disminución de gastos públicos, debemos tratar de evitar la creación de un nuevo instituto, como fue planteado en el proyecto de ley catastral. Más, siendo organizado bajo la Presidencia, no tendríamos problemas como los planteados en el nuevo proyecto catastral, donde Ministros usuarios del sistema catastral operan bajo otro instituto de otro Ministerio, el MARNR.

Mientras el Gobierno considera la eficacia de un nuevo consejo, es posible que busque medidas a corto plazo para empezar una reestructuración del sistema catastro-registro. Como acciones inmediatas, Dale y McLaughlin notan diez

medidas para el mejorar de sistemas de inscripción de escrituras:<sup>237</sup>

1. Mejorar el manejo básico de documentos.
2. Normalizar los procedimientos y formularios.
3. Mejorar los espacios de mantenimiento físico de documentos.
4. Hacer copias de micro-película.
5. Adoptar normas más flexibles de agrimensura.
6. Adoptar procedimientos más flexibles de agrimensura.
7. Examinar parcial de títulos.
8. Hacer la inscripción obligatoria.
9. Computarizar el acceso a los índices.
10. Computarizar abstractos de títulos.

Relacionado al tema registro-catastro es el impuesto predial agrario. El Gobierno necesita considerar con mucha urgencia el establecimiento de un impuesto como instrumento de financiar el proyecto y dar incentivos a la comunidad para mantener los planos. Ya existe el base jurídico de desarrollar un impuesto agrario predial en el artículo 20, parágrafo único de la Ley de la Reforma Agraria. Por lo tanto, el Gobierno tiene una gran oportunidad para crear este mecanismo importante.

También, mientras el nuevo Gobierno crea su nueva política agraria, debe tratar de definir las opciones disponibles para mejorar las condiciones de los campesinos y aumentar el nivel de producción agropecuaria, aprovechando también de las experiencias comparativas regionales. Para notar las deficiencias del estado presente, el Gobierno deber empezar a averiguar la condición social y económica de los beneficiarios de la Reforma Agraria a través de una investigación representativa de campo. El estudio tendría como fin la identificación de los problemas confrontados actualmente por los campesinos y el ofrecer de medidas alternativas para disminuir los obstáculos para su participación verdadera en la economía y la democracia, junto con surgencias para el financimientto de las acciones.

Se supone que el mejoramiento del sistema catastro-registro es un elemento de un paquete de medidas para promover la participación de los beneficiarios en las ventajas económicas y la sociedad democrática, de una manera amigable al medio ambiente. Otros elementos de la estrategia pueden incluir: bancos de tierra (como los programas de El Salvador, Ecuador, la República Dominicana o Honduras), bancos de hipoteca, programas de compra-venta de tierras (como hay en Guatemala),

---

<sup>237</sup> Peter F. Dale y John D. McLaughlin, *Land Information Management* (1990) página 23.

impuestos prediales (como Chile), trueques tierra-por-infraestructura, renovación de crédito agropecuario y extensión agraria dentro del mercado libre (y no el gobierno), mejoras de vialidad y educación, eliminación de las restricciones y limitaciones a las dotaciones agrarias (como hicieron México, Perú, Nicaragua y Honduras), reconocimiento y apoyo para el manejo de recursos naturales por campesinos y grupos indigenistas, etc.

Una evaluación de las necesidades verdaderas (y los gastos relacionados) facilitaría un cálculo de los gastos y beneficios de cada medida de una estrategia comprehensiva. Así, aprenderíamos la manera más eficiente para dirigir los escasos fondos para promover el sector agrario. También, el impacto de una modernización registro-catastral será mucho más importante cuando viene con tales medidas complementarias.

Referente a las dotaciones indígenas, un resumen de la legislación agraria nos revela una realidad triste de las normas existentes: el gobierno pretende "dotar" (regalar) a los grupos indigenistas (los actuales dueños) las tierras que siempre han ocupado. Más, de una perspectiva paternalista, el gobierno promete dotarlas a título gratuito, pero con muchas limitaciones, condiciones y restricciones. Adicionalmente, la Ley establece maneras para reubicar estas sociedades tradicionales cuando el gobierno decide que sea necesario. Por lo tanto, es probable que el marco jurídico presente represente un obstáculo y no un beneficio para las comunidades indigenistas, las cuales deben participar en cualquier proceso futuro para modernizar las normas agrarias y registrales, y curar los defectos pasados.

---

## RECOMENDACIONES OPERATIVAS

---

1. Seguir las siete fases<sup>238</sup> de desarrollar un proyecto MPLIS/GIS y incluir las consideraciones del sector privado (incluso comerciantes privados, grupos indigenistas y grupos campesinos) en el diseño. Este proceso revela la forma y el fondo de cualquier institución o instituciones futuras requeridas para llevar a cabo las necesidades registrales y catastrales. Debemos pasar estos pasos de planificación antes de aprobar nueva legislación que concreta el proceso.
2. Revisar de nuevo la propuesta legislación registral y catastral en el contexto del progreso del análisis del proyecto MPLIS. Los redactores de los proyectos cartografía y registro deben colaborar entre si.
3. Estudiar la factibilidad de un impuesto predial (a nivel local con ingresos partidos con la localidad), sus beneficios y gastos, y las formas alternativas para su implementación. Un catastro tiene mucha más probabilidad de éxito si el proyecto incluye un impuesto predial porque (1) da un incentivo para mantener los planos y (2) ofrece una manera para pagar los gastos del catastro.
4. Averiguar la condición social y económica de los beneficiarios de la Reforma Agraria a través de una investigación representativa de campo. El estudio tendría como fin la identificación de los problemas confrontados actualmente por los campesinos y el ofrecer de medidas alternativas para disminuir los obstáculos para su participación verdadera en la economía y la democracia, junto con surgencias para el financimiento de las acciones.

---

<sup>238</sup> Las siete fases son: Determinar el alcance que tendrá el sistema; Introducir la tecnología del MPLIS/GIS en la comunidad que lo desarrollará y utilizará; Estimar las necesidades de los usuarios; Realizar análisis de los requisitos del sistema; Diseñar el sistema; Diseñar el plan de implementación; y Diseñar proyectos piloto, demostraciones y evaluaciones operativas.



Listado Parcial de Personas Consultadas:

Victor Giménez Landinez (abogado), autor del proyecto de Ley de Reforma Agraria.

Walter Márquez (Comisión Agraria, Congreso Nacional), y Antonio Andrade (Consultor Jurídico a la Comisión Administrativa, Congreso).

Nora Julieta Vásquez de Escobar, Juez Superior Agrario.

Celio Padilla (Gerente del Proyecto SITVEN), Eduardo Casanova, y Alejandro Mateos (Líder Sistema de Información Geográfica Proyecto SITVEN) de PALMAVEN, S.A.

José Luís Daly (Director), Citibank Private Bank (Venezuela).

Jacobo Rubinstein, Vicepresidente Ejecutivo, Fundación de la Vivienda Popular (organismo no goberamental).

Dermot Joyce, Gerente, Smurfit Cartón de Venezuela (empresa multinacional).

José Ochoa, Convención IMPARQUES/Eco-Natura/WCS.

Pilar López (Directora Jurídica), y Mariapia Bevilacqua B., IMPARQUES.

Alcira Ascanio (Gerente y Directora), FUNDARBOL (organismo no goberamental).

Amarelis Benitez y Elizabeth Flores (Oficina de Catastro) y Jesús Antonio García Eljure (Consultor Jurídico), MAC.

Stefan Kancev, Arnoldo Yopez, Yenny Ledezma, y César Gonzales (de la Gerencia de Tierras), Luís Santa María (Gerencia Planificación), Luís A. Escalona y Carmen Sandoval (Consultoría Jurídica), Alexis Usonio Jumán (Director, Depto. de Catastro), y Antonio Coba (Director, Depto. de Agrimensura), IAN.

J. David Stanfield, University of Wisconsin Land Tenure Center, y D. David Moyer, Institute for Environmental Studies y el Land Tenure Center, University of Wisconsin.

David Nielson y John McKenna, World Bank.

Hugo Groening Pulido (Director Ejecutivo), Universidad de Simón Bolívar, Programa de Educación Continua.

Ana Salvatierra de Vivas (Director General, Dirección General) y Belina Naime de Camacaro (Director, Oficina de Catastro) de la Alcaldía El Hatillo, Municipio Autónomo El Hatillo, Estado Miranda.

Domitila Mujica de Andrade (Registradora Subalterna), 1er. Circuito, Municipio Libertador, Caracas.

Gabriela Montero de Rachadell (Registrador Subalterno), Erna de Certad (Administradora y Abogado), y Alicia Rachadell de la Segunda Circueta, Oficina Subalterno de Registro Público, Municipio del Libertador, Caracas.

Rosario Hernández de Quevedo (Registrador Subalterno), Tercer Circueta, Oficina Subalterno de Registro Público, Caracas (anteriormente, era la Registradora Principal de Caracas).

Alcides Rodríguez (asesor), Ministerio de Agricultura y Cría en San Andrés, Distrito Monagas, Estado Guárico.

Rafael Arias (Presidente), Organización Económica de Campesinos, Asentamiento San Andrés la Morita, Distrito Monagas, Estado Guárico.

Listado de Legislación Venezolana Principal  
Relacionada a la Propiedad, las Tierras Agrícolas  
y los Registros Prediales:

HAY QUE AÑADIR CITACIONES COMPLETAS, ley de minas, nueva ley forestal;?.

Constitución de la República de Venezuela, Gaceta Oficial No. 662 (extraordinario), 23 de enero, 1961, con enmiendas.

Ley de Reforma Agraria, Gaceta Oficial No. 611 (extraordinario), 19 de marzo, 1960, y sus reglamentos.

Ley de Registro Público, Gaceta Oficial No. 2.209 (extraordinario), 4 de abril, 1978, y su reglamentos.

Código Civil

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Gaceta Oficial No. 27.921, 22 de diciembre de 1965.

Ley de Notaria Públicas

Reglamento de Notarias Públicas, Gaceta Oficial No. 34.323, 10 de octubre, 1989, y Gaceta Oficial No. 30.956, 5 de abril, 1976.

Ley de Tierras Baldías y Ejidos (19 de agosto, 1936); Reglamento de Catastro de Tierras Baldías (21 de agosto, 1936).

Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimientos Agrarios, Gaceta Oficial No. 3.015 (extraordinario), 13 de septiembre, 1982.

Ley de Ordenación Territorial

Ley Orgánica del Ambiente del 7 de junio, 1976.

Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario, Gaceta Oficial No. 1.686 (extraordinario), 20 de septiembre, 1974

Ley del Fondo de Crédito Agropecuario, Gaceta Oficial No. 33.886, 15 de enero, 1988.

La Ley Orgánica de la Administración Central.

Proyecto de la Ley Orgánica de Catastro Nacional, Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria, Cámara

de Diputados, Congreso de la República, "Exposición de Motivos y Proyecto de 'Ley Orgánica de Catastro Nacional'," 4 de diciembre, 1991.

Proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro," Informe de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria en Relación al Proyecto de "Ley de Catastro Nacional" a los Efectos de su Segunda Discusión, que incluye el proyecto de "Ley de Cartografía Nacional y Catastro" (21 de octubre de 1993).

Proyecto de "Ley de Reforma de la Ley de Registro Público," Dip. Luís Guevara, Cámara de Diputados, Exposición de Motivos y Proyecto de Ley de Reforma Pacial de la "Ley de Registro Público" (12 de mayo, 1993).

Ley Orgánica de los Territorios Federales, Gaceta Oficial No. 3.404 (extraordinario), 18 de junio, 1984.

Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento de Posesión, Gaceta Oficial No. 1.575 (extraordinario), 4 de abril, 1975.

Ley General de Asociaciones Cooperativas, Gaceta Oficial No. 1.750 (extraordinario), 27 de mayo, 1975.

Ley de Protección al Deudor Hipotecario, Gaceta Oficial No. 4.124 (extraordinario), 14 de septiembre, 1989, y Reglamento de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, Decreto No. 603 del 23 de noviembre, 1989, Gaceta Oficial 34.356, 28 de noviembre, 1989.

Normas sobre la Organización y Funcionamiento del Fondo Especial Hipotecario, Resolución del Banco Central de Venezuela No. 89-11-03 del 30 de noviembre, 1989, Gaceta Oficial No. 34.360, 4 de diciembre, 1989.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Gaceta Oficial No. 33.868, 16 de diciembre, 1987.

Ley sobre ventas con reserva de dominio, Decreto No. 491, 26 de diciembre, 1958.

Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, Decreto No. 908, 13 de mayo, 1975, Gaceta Oficial No. 1.746 (extraordinario), 23 de mayo, 1975.

Ley de Propiedad Horizontal

Ley de Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos

Ley de Venta de Parcelas

Ley Orgánica de Régimen Municipal

Ley de Timbre Fiscal

Ley de Parcelación de Predios (o algo por el estilo)

FICHA DE VERIFICACIÓN REGISTRAL

DE CADA TITULO DEFINITIVO:

INFORMACION DE LA PRUEBA DE CAMPO:

BENEFICIARIO: \_\_\_\_\_

NUMERO: \_\_\_\_\_ TOMO: \_\_\_\_\_ TRIM: \_\_\_\_\_ AÑO: \_\_\_\_\_

1.Fecha de actualización del Libro Índice:

NUMERO: \_\_\_\_\_ TOMO: \_\_\_\_\_ TRIM: \_\_\_\_\_ AÑO: \_\_\_\_\_

2.Título de verdad definitivo y registrable:

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

3.Título encontrado: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

SI NO HA SIDO ENCONTRADO, PASE AL PROXIMO TÍTULO.

¿ESTAN EN ORDEN?:

4.Libros Indices con Protocolos: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

5.Protocolos con Libros Indices: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

6.Título con las Notas Marginales: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

7.Título con el cuaderno de comprobantes: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

8.Error de Anotación de Tomo: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

9.Error de Anotación de Número: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

10.Error de Anotación de Trimestre: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

11.Error de Anotación de Año: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

12.Error de Anotación de los Otorgantes: Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

13.Plano Anexo (Cuaderno de Comprobantes): Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

14.Observaciones: