

EL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS BALDÍAS Y LA ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA SOBRE TIERRAS RURALES EN VENEZUELA

Allan R. Brewer-Carías

INTRODUCCIÓN

El 13 de noviembre de 2001 se promulgó la *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*¹, en cuyo artículo 99 se dispuso, que a partir de esa fecha:

Las tierras propiedad de la República, los Estados, los Municipios y demás entidades, órganos y entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente, conservan y serán siempre del dominio público e igualmente, conservan y mantendrán siempre su carácter de imprescriptibles².

Esta norma, sin duda, constituye una novedad en el ordenamiento jurídico venezolano, pues a partir de la entrada en vigencia de la Ley (2001) se produjo un cambio radical en el régimen jurídico de los bienes inmuebles patrimoniales del Estado, es decir de las personas jurídicas estatales (de la República, los Estados, los Municipios y las entidades estatales descentralizadas funcionalmente). En efecto, cualquiera que hubiese sido su naturaleza precedente, legalmente han sido objeto de una declaratoria general como bienes del dominio público, habiendo adquirido a partir del 13 de noviembre de 2001, la categoría de bienes inalienables e imprescriptibles.

¹ Véase Decreto-Ley N° 1.546 publicado en *Gaceta Oficial* N° 37.323 de 13-11-2001

² El texto del artículo ha permanecido igual (art. 95), en la reforma de la *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario* publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.771 Extraordinario del 18-05-2005

Entre esos bienes inmuebles o tierras propiedad de los entes territoriales están los de carácter rural, que a los fines de la reforma agraria estaban adscritos al antiguo Instituto Agrario Nacional, entre los cuales están evidentemente las denominadas tierras baldías. Respecto de ellas, el cambio de régimen jurídico implica que de haber sido desde tiempo inmemorial, bienes del dominio privado o bienes patrimoniales del Estado, han pasado a ser bienes del dominio público; cambiándose así lo que se había venido regulando tanto en el Código Civil y la vieja Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, como en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional. Además, conforme a la Disposición Final Segunda de la Ley, se ha transferido la propiedad y posesión de la totalidad de las tierras rurales del antiguo Instituto Agrario Nacional al Instituto Nacional de Tierras.

Con anterioridad a esa fecha (2001), las tierras baldías siempre fueron consideradas como bienes patrimoniales o del dominio privado de los Estados, susceptibles por tanto de enajenación y, en general, también susceptibles de ser adquiridos por prescripción con diversas las excepciones legales. La disposición del artículo 95 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por tanto, cambió el régimen general de dichas tierras baldías, el cual tiene aplicación, obviamente, sólo hacia el futuro respecto de las tierras que para el momento de entrar en vigencia la Ley (13 de noviembre de 2001) eran efectivamente de propiedad de la República, los Estados, los Municipios y demás entidades, órganos y entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente; y en el caso de las tierras baldías, respecto de las que para esa fecha efectivamente tenían tal categoría. Esas tierras de propiedad pública son las que conforme a la ley, “conservan y serán siempre del dominio público e igualmente, conservan y mantendrán siempre su carácter de imprescriptibles”.

Tal regulación, como es obvio, no se puede aplicar respecto de las tierras que habiendo podido haber sido en el pasado tierras baldías,

hubieran dejado de serlo antes de entrar en vigencia la Ley por haber sido adquiridas por personas jurídicas mediante cualquiera de los modos de adquirir la propiedad regulados en el Código Civil o en la ley, incluso por prescripción.

Las tierras baldías, ahora del dominio público del Estado, que tenían tal condición de baldías al momento de entrar en vigencia la Ley (2001), son, por tanto, las que si llegasen a ser ilegalmente ocupadas, podrían por ejemplo ser rescatadas mediante el procedimiento administrativo regulado en la Ley (que responde al principio de la recuperabilidad de oficio de los bienes del dominio público); procedimiento que, en cambio, es completamente inaplicable en los casos de tierras que para el momento de la entrada en vigencia de la Ley ya hubieran pasado a ser de propiedad privada amparada mediante cualquier título jurídico. Respecto de estas, si el Estado tuviese alguna pretensión de que son tierras baldías, tendría que probar y demandar su reivindicación en vía judicial.

De acuerdo con la Ley, en todo caso, la propiedad privada se prueba conforme al derecho común, con el título de propiedad debidamente protocolizado en la oficina de registro subalterno, como lo exige el Código Civil y lo regula la Ley de Registro Público. Ese título, sin duda, es el “título suficiente” a que se refiere la propia Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola en varias de sus normas, y que, a los efectos de dicha Ley, los propietarios están obligados a presentar ante los entes públicos en los diversos supuestos que ella regula.

En efecto, conforme al artículo 27.1 de la Ley, a los efectos de la inscripción de las propiedades rurales en la oficina de “registro agrario” dependiente del Instituto Nacional de Tierras, y que tiene por objeto el control e inventario de todas las tierras con vocación de uso agrario, en el mismo debe consignarse, como “información jurídica”, los respectivos “títulos suficientes” de las tierras con vocación de uso agrario.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley, a los efectos de las solicitudes de certificados de finca productiva que formulen ante el Instituto Nacional de Tierras, los propietarios u ocupantes de tierras con vocación de uso agrario que se encuentren en producción, ajustada a los planes de seguridad alimentaria establecidos por los organismos competentes, los mismos deben acompañar (art. 42.5) “copia certificada de los documentos o títulos suficientes que acrediten la propiedad o la ocupación”.

En cuanto a las solicitudes de certificados de finca mejorable que se formulen ante el mismo Instituto, por los propietarios u ocupantes de tierras con vocación de uso agrario que no se encuentren productivas o se encuentren infrautilizadas, conforme a los artículos 29 y 30.3 de la Ley, entre otros requisitos, deben anexar “copia certificada de los documentos o títulos suficientes que acrediten la propiedad o la ocupación”.

Conforme a los artículos 71 y 74 de la Ley, en los casos de fundos objeto de expropiación, una vez que el Instituto Nacional de Tierras proceda a emplazar por edicto a todos los ciudadanos que pretendan algún derecho sobre el mismo, en la comparecencia estos deben presentar un expediente particular conformado, entre otros documentos, por el “título suficiente de propiedad”.

En los casos en los que el Instituto Nacional de Tierras, conforme a los artículos 89 y 91 de la Ley, ejerza su derecho a rescatar las tierras de su propiedad que se encuentren ocupadas ilegal o ilícitamente, en el auto que ordene la apertura del procedimiento, se debe ordenar publicar en la *Gaceta Oficial Agraria* un cartel mediante el cual se notifique a los ocupantes de las tierras, para que comparezcan y expongan las razones que les asistan, y “presenten los documentos o títulos suficientes que demuestren sus derechos”.

Esos “títulos suficientes”, por tanto, son los que conforme a las prescripciones expresas de la Ley, en su caso acreditan la propiedad,

no estando los comparecientes obligados legalmente en forma alguna a demostrar ninguna tradición precedente de su propiedad. Por tanto, no tiene asidero legal alguno, la exigencia que ha venido haciendo el Instituto Nacional de Tierras de que las personas citadas ante el mismo en cualquier procedimiento administrativo, deben consignar, además del título de propiedad de los predios, o sea, además del “título suficiente” a que se refiere la Ley y que acredite la propiedad, la “cadena titulativa certificada desde 1848”, es decir, la tradición legal de la propiedad por más de 150 años. Esta exigencia no está regulada en la Ley, por lo que no tiene asidero legal y más bien es contraria a las normas del Código Civil.

Por lo demás, se observa que la fecha de 1848 coincide con la de la promulgación de la primera Ley de Tierras Baldías del Estado de Venezuela, adoptada 13 años después de que se constituyera, conforme a la Constitución de 1830, como Estado separado de la República de Colombia.

Esa exigencia que se hace a los propietarios de fincas rurales en cuanto a la presentación de la tradición legal de la propiedad desde 1848, parecería derivarse de la incorrecta asunción de que las tierras baldías supuestamente habrían sido bienes inalienables e imprescriptibles (es decir, materialmente del dominio público) desde esa fecha de 1848, lo cual no es cierto. Sin embargo, sólo partiendo de esa asunción es que podría entenderse la exigencia de presentación de la larga tradición de la propiedad rural, pues de no tenerse, supuestamente se presumiría que el origen de las tierras habría sido baldías. Tal presunción, sin embargo, tendría que estar expresamente prevista en la ley. Sin embargo, no lo está, razón por la cual no tiene carácter de presunción legal (art. 1395 C.C.).

Las tierras baldías, con la sola excepción de los baldíos playeros y situados en islas que desde el Siglo XIUX fueron declarados inalienables, siempre han podido ser enajenadas por el Estado de acuerdo con

la legislación especial sobre las mismas, los Códigos Civiles y las leyes de hacienda pública en relación con los bienes nacionales. Es decir, desde siempre y en particular desde 1848 en adelante, las tierras baldías pudieron ser adquiridas en propiedad por los particulares, por lo que el origen de la tradición legal de la propiedad privada de tierras rurales puede legalmente fijarse en cualquier año después de 1848 hasta 1960. A partir de esa fecha, con motivo de la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1960³, se estableció que no podían enajenarse, gravarse ni arrendarse las tierras afectadas a la reforma agraria, entre las cuales estaban las tierras baldías; limitación que, sin embargo, no fue absoluta, pues quedaba a salvo el “que el Ejecutivo Nacional lo [autorizase] por ser necesarias para otros fines de utilidad pública o social” (art. 15).

En consecuencia, hasta 1960 las tierras baldías podían ser enajenadas por el Estado y adquiridas por los particulares, por lo que el origen de la propiedad rural y de la titulación podría ser cualquier año antes de 1960.

Por otra parte, la prescripción adquisitiva de las tierras baldías estaba regulada en la misma Ley de 1848 por posesión inmemorial, conforme al viejo derecho castellano que rigió en la Colonia y el inicio de la República, y se estableció expresamente en el Código Civil desde 1867. Si bien no se reguló en forma específica la usucapibilidad en la legislación sobre tierras baldías del Siglo XIX, lo que podía conducir a la interpretación de que durante unas décadas (1848-1909), las mismas podían considerarse como imprescriptibles al no estar regulada expresamente en la legislación especial de tierras baldías la posibilidad de que fueran adquiridas por prescripción⁴, la usucapibilidad de las tie-

³ Véase en *Gaceta Oficial* No. 611 Extra. de 19-03-1960

⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías”, *Anuario de Derecho Ambiental* 1977, Minis-

rras baldías fue establecida expresamente en la ley especial de tierras baldías desde 1909 y en la Ley Orgánica de Hacienda Pública desde 1918, razón por la cual el origen de la propiedad privada rural pudo estar en la usucapión efectuada con anterioridad a 1960, con la sola excepción general de la que pudo haber ocurrido entre los años 1904 y 1909, única época durante la cual la Ley de Tierras Baldías excluyó expresamente la posibilidad de adquisición por prescripción de las tierras baldías.

En todo caso, para tratar de entender la situación de la enajenabilidad de las tierras baldías antes de 1960, y de su prescriptibilidad con anterioridad a su declaratoria general como bienes del dominio público por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola, estimamos indispensable realizar el estudio histórico del régimen de los baldíos, a los efectos de determinar que los mismos no sólo siempre fueron esencialmente enajenables, sino que podían también ser adquiridos por prescripción, aún cuando con litaciones.

I. EL RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES DEL ESTADO

1. *Los bienes del Estado: dominio público y dominio privado*

Los bienes se clasifican según las personas a quienes pertenecen. Así lo dispone el Código Civil al establecer en su artículo 538, que “los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados, a las Municipalidades, a los establecimientos públicos y demás personas jurídicas y a los particulares”.

En cuanto a los bienes del Estado, es decir, de los diversos entes públicos o personas jurídicas estatales, ha sido tradicional en nuestro ordenamiento jurídico su clasificación en bienes del dominio público y

terio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Consultoría Jurídica, Caracas 1978, pp. 74 y ss.

bienes del dominio privado, tal como lo regula el artículo 539 del mismo Código Civil.

Los primeros se califican como tales por su afectación a un uso público o a un uso privado de un ente público o persona estatal (art. 540 CC), y esa afectación es la que provoca la consecuencia fundamental de su calificación como tales bienes del dominio público, que es su inalienabilidad (art. 543 CC). Por su afectación al uso público o al uso privado de personas estatales, los bienes del dominio público puede considerarse que están fuera del comercio, por lo que no pueden enajenarse y además, por ello, también serían imprescriptibles (art. 1.959 CC), mientras dure tal afectación. Esta, por supuesto, puede decirse que nunca cesa cuando se trata de una afectación natural al uso público, como ocurre con el agua del mar o de los ríos. Las aguas, además, a todo evento, a partir de la Constitución de 1999 también han sido objeto de una declaratoria general como bienes del dominio público (art. 304), al igual que los yacimientos mineros y de hidrocarburos (art. 11).

Pero salvo estas declaraciones generales, cuando un bien del dominio público deja de estar afectado al uso público o al uso privado del ente público titular del mismo, pasa del dominio público al dominio privado del Estado (art. 541 CC), y cambia por tanto de régimen jurídico, pues pasa de estar regulado preponderantemente por disposiciones de derecho público a estar sujeto preponderantemente al Código Civil.

En efecto, los bienes del dominio privado del Estado son los que tienen carácter patrimonial, los cuales se rigen por las disposiciones del Código Civil “en cuanto *no se opongan* a las leyes especiales respectivas” (art. 544). Por tanto, los mismos pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen” (art. 543), pudiendo además ser adquiridos por los particulares por prescripción (usucapión) (art. 1960), salvo que se excluya expresamente en las leyes especiales.

Entre los bienes patrimoniales del Estado siempre se habían considerado como tales, a las tierras baldías, es decir, las que “estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño” (art. 542 CC), las cuales por tanto podían ser enajenadas y podían ser adquiridas por prescripción, salvo las excepciones legales expresas. Esta condición de las tierras baldías como bienes patrimoniales del Estado, precisamente es la que ha cambiado radicalmente a partir de 2001, al haber sido declaradas por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como del dominio público⁵.

Interesa por tanto referirnos al tema de las tierras baldías con anterioridad a 2001 y, particularmente, a su enajenabilidad o en ciertos casos, a su inalienabilidad, así como a su prescriptibilidad (usucapibilidad) o en algunos casos, a su imprescriptibilidad, pues en definitiva toda la propiedad privada rural en Venezuela, históricamente tiene su origen en lo que en algún momento fueron tierras baldías, originalmente de la Corona española y después de la Independencia, de la República y de los Estados de la Federación.

2. *Sobre la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los bienes*

A. *La enajenación y la inalienabilidad de bienes*

La enajenación es la condición de los bienes cuya propiedad puede ser transferida o trasladada mediante negocios jurídicos entre vivos. La inalienabilidad, en cambio, es la condición jurídica de ciertos bienes de no poder enajenarse. En cuanto a los bienes del dominio público del Estado, como se ha dicho, la inalienabilidad es una condición establecida expresamente en la Constitución y el Código Civil (art. 543), y por ejemplo, en la legislación de tierras baldías era una condición establecida respecto de ciertos baldíos (p.e. los baldíos playeros y los baldíos

⁵ *Gaceta Oficial* N° 37.323 de 13-11-2001

situados en islas). Otros bienes inalienables de acuerdo al Código Civil serían, por ejemplo, los derechos sobre la sucesión de una persona viva, aun con su consentimiento (arts. 1.022, 1.156 y 1.484).

La inalienabilidad, por tanto, implica la prohibición de enajenar o prohibición de trasladar la propiedad por acto contractual voluntario entre vivos. Esta inalienabilidad, sin embargo, no implica necesariamente y por sí sola, que las cosas inalienables estén fuera del comercio ni que no sean prescriptibles.

En cuanto al dominio público, por ejemplo, los bienes que lo componen son inalienables, pero ello es sólo en principio, mientras estén afectados al uso público o al uso privado del ente público respectivo. La inalienabilidad del dominio público por la afectación, implica, por supuesto, imprescriptibilidad, pues la inalienabilidad aquí conlleva no sólo la no posibilidad de enajenación, sino la imposibilidad de que alguien adquiera la propiedad privada de dichos bienes en cualquier otra forma.

Los bienes del dominio público, por la afectación al uso público o al uso privado de un ente público están fuera del comercio y la posesión de ellos no surte efecto jurídico alguno. Pero una vez que estos bienes hayan sido desafectados, los mismos, en principio, podrían ser enajenados y adquiridos por prescripción. Esto, sin embargo, no se aplica a todos los bienes del dominio público, pues como se ha dicho, hay algunos que lo son en virtud de la Ley o por naturaleza. En el último caso nunca podrían quedar desafectados del uso público, como sucede con las aguas marítimas, y en el primer caso, mientras no se cambie la ley.

En cuanto a otros bienes que habían sido declarados inalienables en virtud de la Constitución y de la Ley, como eran, por ejemplo, las tierras baldías situadas en islas o los baldíos playeros, la sola inalienabilidad no implicaba, *per se*, su imprescriptibilidad, salvo excepciones legales expresas.

Por otra parte, debe señalarse en general, que la inalienabilidad de los bienes públicos, tanto los del dominio público como los del dominio privado (como las tierras baldías playeras o situadas en islas), además de implicar su no enajenación voluntaria y la imposibilidad, en general, de que un particular pudiera adquirir su propiedad, también implicaba la imposibilidad de su adquisición forzosa mediante expropiación. Tal como lo señala el artículo 9 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social:

En ningún caso procede la expropiación sobre bienes pertenecientes a la República, los estados, el Distrito Capital o los municipios que, según las respectivas leyes nacionales de éstos, no puedan ser enajenados.

Por tanto, no hay duda de que la inalienabilidad, como signo de la condición jurídica de ciertos bienes públicos, va mucho más allá que la sola prohibición impuesta al ente público de enajenar voluntariamente el bien, pues también implica que dichos bienes no pueden ser expropiados por otros entes públicos, es decir, que su propiedad (titularidad) no puede cambiarse.

Estas consecuencias de la inalienabilidad, en todo caso, varían según que se trate de bienes del dominio público o bienes del dominio privado. En cuanto a la inalienabilidad de los bienes del dominio público, tal como se dijo, ella es consecuencia de la afectación a un fin público (uso público o uso privado del ente público), y en tal virtud, implica precisamente por esa afectación, que mientras ella dure, el bien no puede ser adquirido en propiedad, en ninguna forma, por los particulares. Sin embargo, la titularidad de los bienes podría ser traspasada por ley, de un ente público a otro (las llamadas mutaciones demaniales), lo que no implicaría atentar contra la afectación ni contra el sentido de la inalienabilidad que es que los mismos no puedan ser susceptibles de apropiación privada mientras dure la afectación.

En el caso de los bienes del dominio privado declarados inalienables por la Constitución o la Ley, la inalienabilidad tiene signos distin-

tos: no depende de la afectación del bien a un uso público o a un uso privado de un ente público, sino que depende de una calificación legal. Mientras la Constitución establecía que los baldíos situados en islas eran inalienables y mientras la Ley dispusiera que las tierras baldías situadas en la costa del mar también eran inalienables, esa condición jurídica era invariable. En este caso se trataba de una inalienabilidad que no dependía de una afectación (en último término, una condición fáctica) sino de una condición legal o constitucional. La inalienabilidad, en estos casos, no sólo implicaba que el ente público respectivo no podía vender o adjudicar gratuitamente el bien, sino que no podía perder la titularidad del mismo, al no admitirse la expropiación por otro ente público.

B. *La usucapibilidad y la imprescriptibilidad de los bienes*

La prescripción en relación con los bienes (usucapión), es un medio de adquirir la propiedad sobre los mismos, por el transcurso del tiempo, mediando posesión legítima (arts. 1.952 y 1.953). La imprescriptibilidad, al contrario, es la condición jurídica de ciertos bienes que implica la imposibilidad de que sean adquiridos por usucapión.

Por ejemplo, de acuerdo a lo establecido en el Código Civil, "la prescripción no tiene efecto respecto de las cosas que no están en el comercio" (art. 1.959), por lo que éstas no pueden ser objeto de usucapión. Los bienes del dominio público, por ejemplo, mientras dure la afectación, no sólo no son enajenables, sino que también son imprescriptibles.

Por otra parte, de acuerdo al mismo Código Civil, "no produce efecto jurídico la posesión de las cosas cuya propiedad no puede adquirirse" (art. 778), por lo que no puede adquirirse la propiedad por usucapión de bienes cuya propiedad no pueda legalmente adquirirse, o que no pueda transmitirse, enajenarse o salir de la titularidad de un ente público. Por ello, si se analiza la legislación positiva, aun cuando

la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de bienes sean condiciones jurídicas diferentes, en muchos casos la inalienabilidad implica la imprescriptibilidad.

Por tanto, la imprescriptibilidad es una condición legal de ciertos bienes que si bien en general está ligada a la inalienabilidad de ellos, se puede establecer independientemente.

II. LAS TIERRAS BALDÍAS HISTÓRICAMENTE CONSIDERADAS COMO BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

1. Régimen general histórico de las tierras baldías

Dentro de los bienes inmuebles del dominio privado del Estado se habían ubicado tradicionalmente a las tierras que no tienen o carecen de dueño a que se refiere el artículo 542 del Código Civil (CC). Estas tierras, denominadas en la época colonial como “realengos” y en la época republicana como “tierras baldías” han sido consideradas tradicionalmente como bienes patrimoniales o del dominio privado del Estado conforme lo indica el artículo 2 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936⁶, las cuales como tales, habían estado sometidas a un régimen jurídico específico establecido en el Código Civil, en las leyes que han regulado los bienes nacionales como integrantes de la Hacienda Pública y en las leyes especiales.

Ahora bien, tradicionalmente, de acuerdo al artículo 544 del Código Civil, "las disposiciones de este Código se aplicarán también a los bienes del dominio privado, *en cuanto no se opongan a las leyes especiales respectivas*". Por tanto, conforme al propio texto del Código Civil, el régimen relativo a las tierras baldías era el establecido en las leyes especiales, habiendo tenido las normas del Código carácter supletorio, pues se aplicaban sólo en cuanto no se opusieran a las leyes especiales que

⁶ Ley de Tierras Baldías y Ejidos, *Gaceta Oficial* Extra. s/n de 03-09-1936.

los regían. Esto lo ratificó, en general, el artículo 14 del Código Civil al establecer que: "Las disposiciones contenidas en los códigos y leyes nacionales especiales, se aplicarán con preferencia a las de este Código en las materias que constituyan la especialidad". Esa regulación del Código Civil vigente ha sido tradicional en Venezuela desde 1873.

En cuanto al Código Civil de 1867, el régimen de las tierras baldías se estableció así:

Artículo 347. La administración y enajenación de los bienes que pertenecen a la República, a los Municipios o a los establecimientos públicos, se rigen por leyes especiales; pero están sujetos a prescripción según lo determinado en el Título de la materia.

Puede decirse, entonces, que conforme a dicho Código, si bien su normativa era de aplicación supletoria respecto de las leyes especiales que regulasen el régimen de las tierras baldías, en cuanto a la prescripción era evidente su aplicación directa a las tierras baldías.

En todo caso, a partir del Código Civil de 1873 se adoptó el sistema de distribución normativa del régimen de las tierras baldías que todavía está consagrado en el Código Civil vigente, en la forma siguiente:

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

Por la otra, se estableció que las disposiciones del Código Civil se aplicaban a las tierras baldías sólo "en cuanto no se opongan a las leyes

especiales que les conciernen" (art. 423, CC 1873; art. 448, CC 1880; art. 455, CC 1896; art. 461, CC 1904; art. 522, CC 1922; y art. 544, CC 1942). Por tanto, si en las leyes especiales mencionadas (de tierras baldías o de hacienda pública) se establecían regulaciones particulares que se opusieran o fueran contrarias a las del Código Civil, las mismas se aplicaban con preferencia a lo establecido en el Código.

Y por último, además, se indicó, "que el Estado por sus bienes patrimoniales, y todas las personas jurídicas están sujetos a prescripción, como los particulares" (art. 1.888, CC 1873; art. 1.889, CC 1880; art. 1.936, CC 1896; art. 1.944, CC 1904; art. 2.032, CC 1916; art. 2.032, CC 1922; y art. 1.960, CC 1942), pudiendo, por supuesto, establecerse excepciones en las leyes especiales, como ocurrió respecto de los llamados baldíos playeros e insulares..

Como puede observarse, en los Códigos Civiles, la institución de la prescripción se podía aplicar a las tierras baldías siempre que no se opusiera a las normas de las leyes especiales que han regulado a las tierras baldías. Es decir, si las leyes especiales *excluían* la institución de la prescripción de sus normas, no era posible recurrir a lo previsto en el Código Civil para alegar la prescriptibilidad de los baldíos y si las leyes habían establecido normas especiales sobre prescripción de baldíos, éstas debían tener aplicación preferente a las del Código Civil⁷.

Por otra parte, debe señalarse que desde el Código de Hacienda de 1873, dictado en paralelo a la regulación del Código Civil, la identificación de los bienes nacionales inmuebles coincidió con la que se hacía respecto de las tierras baldías, pues se consideraba como tales bienes nacionales, a "las tierras no apropiadas con título legítimo" (art. 1 de la Ley II). A partir de la Ley de Hacienda Nacional de 1918, que reformó el sistema hacendístico nacional, además de identificarse como bienes

⁷ Cfr. Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", cit., p. 74

nacionales a los "inmuebles que se encuentren en el territorio de la República y que no tengan dueño" (art. 17 de las leyes de 1918, 1926, 1928 y 1934, y artículo 19 de las leyes de 1938, 1947 y de la vigente de 1975)⁸, se incorporó otra norma que ha permanecido en vigencia hasta la actual Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que establece que "la propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción", siendo el tiempo necesario para prescribir, veinte (20) años cuando existan justo título y buena fe, y cincuenta (50) años, cuando falten estos requisitos (art. 25 de la ley de 1918; art. 28 de las leyes de 1926, 1928 y 1934; art. 28 de las leyes de 1938, 1947 y de la ley vigente de 1975).

La propia Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, al regular el régimen aplicable a los bienes nacionales, incluidos las tierras baldías, ha señalado tradicionalmente que "la administración de los bienes nacionales se rige por esta ley y por las leyes y reglamentos concernientes a algunos de ellos" (art. 18 de las leyes de 1918, 1926, 1928 y 1934; y art. 21 de las leyes de 1938, 1947 y de la ley vigente de 1975).

De lo anterior deriva que el régimen de prescriptibilidad de los bienes nacionales patrimoniales (incluyendo las tierras baldías) se estableció en forma general en el Código Civil desde 1867, y a partir de 1918 en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, cuyo texto, por su especialidad hacendística respecto a los bienes nacionales y por su carácter orgánico, podría incluso considerarse que privaba en esta materia sobre lo dispuesto a otras leyes especiales en cuanto a la institución de la prescriptibilidad de los baldíos.

⁸ Los artículos relativos a los bienes nacionales en la Ley Orgánica de Hacienda continúan vigentes, a pesar de la múltiple derogatoria de artículos de que ha sido objeto, por las viejas Leyes de régimen presupuestario y de Crédito Público, y por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, *Gaceta Oficial*.

2. *Sobre la enajenabilidad y la prescriptibilidad de las tierras baldías*

El Código Civil, tal como se dijo, había establecido tradicionalmente que los bienes patrimoniales del Estado (incluyendo las tierras baldías) "no pueden ser enajenadas sino de conformidad con las leyes que les conciernen" (art. 442, CC 1873; art. 447, CC 1880; art. 454, CC 1896; art. 460, CC 1904; art. 521, CC 1916; art. 521, CC 1922); redacción negativa que fue formulada en positivo en el Código Civil de 1942 al disponer el artículo 543 que "los del dominio privado pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen".

Conforme a estas normas, las tierras baldías eran enajenables de acuerdo a lo que establecieran las leyes especiales que les concernían. En tal sentido, conforme a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, a ciertos baldíos se los había calificado como inalienables, entre ellos, los baldíos situados en la orilla o costa del mar (baldíos playeros) y los baldíos situados en islas marítimas, fluviales y lacustres (baldíos insulares); por lo que salvo esas excepciones legales, de resto, el principio había sido el de la enajenabilidad de los baldíos interiores.

En cuanto a la posibilidad de adquirir por prescripción la propiedad sobre baldíos, en las leyes de tierras baldías no se excluyó expresamente y en forma general la prescriptibilidad de los baldíos, aún cuando se regularon aspectos específicos de prescripción inmemorial⁹;

⁹ En 1977, al estudiar particularmente el régimen de los baldíos playeros e insulares, que habían sido declarados inalienables en la Constitución y la ley especial de baldíos, dedujimos que por no haberse establecido en la legislación especial relativa a las tierras baldías la posibilidad de la prescripción de los baldíos interiores, la prescripción respecto de ellas también habría quedado excluida entre 1873 y 1909; apreciación de la cual nos apartamos ahora, pues la sola regulación de formas específicas de enajenación o prescripción de los baldíos y la falta de regulación expresa de la prescripción en la legislación particular relativa a los baldíos como forma de adquirir su propiedad, no en realidad no puede conducir a excluir su aplicabilidad conforme al Código Civil y a la legislación hacendística. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", cit. p. 76.

habiéndose regulado, sin embargo, en el Código Civil y en la legislación hacendística.

En realidad, en legislación especial sobre los baldíos, sólo fue en la Ley de Tierras Baldías de 1904 y durante el lapso de su vigencia hasta 1909, donde se prohibió expresamente la prescripción (usucapibilidad) de las tierras baldíos.

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

IV. EL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS REALENGAS DURANTE LA ÉPOCA COLONIAL Y DE LAS TIERRAS BALDÍAS AL INICIO DE LA REPÚBLICA

1. *El régimen de los realengos durante la Colonia*

El origen de la propiedad privada de las tierras en el mundo americano, sin duda proviene del dominio inicial de la Corona española sobre todas las tierras del nuevo Continente, que la Corona concedía a los particulares o reconocía como de ellos. Por ello, si las tierras no habían sido concedidas, privaba el régimen general de titularidad real respecto de los “valdíos, suelos y tierras que no estuviesen concedidos” por los reyes. Así lo dispuso, además, la Real Cédula de 1^o de noviembre de 1591, con normas provenientes del viejo derecho castellano que en cuanto a su aplicación en América fue recogido en la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias* publicadas por Carlos III en 1680.

Por tanto, la propiedad privada sobre las tierras americanas derivó de la posibilidad que tenía la Corona de enajenar las tierras realengas (*realengas*: las que eran de la *real* Corona), denominación destinada a identificar las tierras que no tenían dueño y que, por tanto, eran de la Corona, excepción hecha de las que hubieran sido concedidas a las “ciudades, villas y lugares” o a comunidades indígenas.

Las tierras realengas que eran de la Corona fueron, así, en la época colonial, primero repartidas por los Adelantados a medida que ocurría el poblamiento y luego, sucesiva y progresivamente, fueron adjudicadas a los particulares a medida que avanzaba la ocupación del territorio. Las tierras que aún eran realengas, a partir de la Independencia, pasaron a ser del nuevo Estado independiente (denominándose las entonces tierras baldías), habiendo sido objeto de regulación para, precisamente, poder ser enajenadas a los particulares con el objeto de promover la ocupación de los vastos territorios de América y de fomentar la actividad productiva, particularmente en el campo.

El régimen de las tierras realengas, particularmente en cuanto concierne a su enajenación en tanto que bienes patrimoniales de la Corona, al momento de declararse la Independencia estaba establecido en la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 destinada a regular lo que debía observarse en “las mercedes, ventas y composiciones de bienes realengos, sitios y valdíos hechas al presente, y que se hicieren en adelante¹⁰, regulación que corroboraba, precisamente, el destino fundamental de los baldíos que no era otro que su enajenabilidad para el desarrollo rural.

¹⁰ El texto fue publicado en la *Gaceta de Venezuela*, No. 865 de 13-06-1847. Puede consultarse además, en Enrique Lagrange, *Notas sobre Enajenación y Usucapión de Tierras Baldías*, Ediciones Magón, Caracas 1980, pp. 63-68. En relación con dicha Instrucción se encuentran referencias en las siguientes leyes republicanas: artículo 3 de la Ley de 11 de octubre de 1821; y artículo 1, Ley 30 de junio de 1865 sobre Tierras Baldías

Esta Instrucción, en efecto, tuvo fundamentalmente un contenido ordenador en relación con la situación de las tierras realengas y de las que eran de propiedad privada, buscándose en la misma, regularizar la situación de la tenencia de las tierras, para lo cual se dispuso que se reconocería la propiedad de los particulares que las tuvieran desde antes de 1700 “a título de antigua posesión, como título de justa prescripción” (Nos. 3 y 4). Se trataba de reconocer el efecto de la posesión inmemorial que en ese instrumento se calculó por un tiempo de más de 54 años (1700 a 1754). Las personas en esa situación, aunque los títulos que tuvieran no estuvieran conformes con la Corona, se dispuso que no serían molestados ni inquietados ni denunciados “ahora ni en tiempo alguno”.

La Instrucción también dispuso que las personas que tuvieran tierras por títulos de venta o composición desde fecha posterior a 1700, debían acudir ante la autoridad colonial para mostrar sus títulos y despachos en cuya virtud los poseyeran, con la indicación de que si no acudían serían despojados de las tierras, las cuales podían ser adjudicadas a otras personas. La Instrucción, sin embargo, nada regulaba sobre la usucapibilidad temporal de los realengos que conforme lo ha interpretado Pedro Manuel Arcaya, era posible y se regía por el derecho castellano antiguo¹¹.

La posibilidad de adquirir por prescripción la propiedad, en efecto, se regía por el derecho castellano, conforme a la Ley de las Siete Partidas que era aplicable de acuerdo con la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias*, y que establecía lapsos de 10 y 20 años en casos de posesión de buena fe y de 30 años en caso de posesión de mala fe; y en cuanto a los denominados bienes propios (de la ciudad o villa) se establecía un lapso de prescripción de 40 años. Por ello, mediante Instruc-

¹¹ Véase Pedro Manuel Arcaya, *En defensa de la propiedad territorial*, Coro 1904, pp. 130 y ss.; citado por Enrique Lagrange, *Notas sobre Enajenación y Usucapición de Tierras Baldías*, Ediciones Magón, Caracas 1980, pp. 88 y ss.

ción del 20 de noviembre de 1578, la Corona, al disponer que se quitasen las tierras a los ocupantes que no tuviesen títulos del Virrey, Audiencia o Cabildo de ciudad que se las pudiesen haber dado, o que se les cargasen por un precio las que hubieran ocupado demasía, estableció:

Con que si los poseedores de tales tierras los hubieren tenido por tiempo en que, conforme a derecho las hayan prescrito, aunque no conste de título de Virrey, Audiencia ni cabildo no les sean quitadas¹².

Quedaban sin embargo excluidos de usucapión las cosas públicas, tanto las pertenecientes a todos los hombres (agua, mar y su ribera en lo que cubría la alta mar) como los bienes de uso comunalmente del pueblo de alguna ciudad o villa (bienes comunes)¹³.

2. *El régimen de los baldíos en la Primera República: confiscación y reparto*

Al momento de la Independencia, el anterior era el régimen jurídico aplicable a los bienes públicos, conforme al cual era normal la disposición de los realengos, así como la posibilidad de que fueran adquiridos por usucapión conforme al viejo derecho castellano. Por ello, incluso, la “Advertencia” que el Ministro de Estado Miguel José Sanz hacía en 1811, al definir la política de enajenación de baldíos, para lo cual luego de constatar “la inmensidad de terrenos que hay en la Provincia de Caracas [y] la abundancia de aguas perennes que los fertilizan” y destacar, entre otros factores, “la benignidad del clima y una perpetua primavera [que] convidan al hombre a fijarse en la Provincia de Caracas como agricultor, artesano o comerciante”, declaraba que “El

¹² Véase el Libro Octavo, Título V, ley 31, en Antonio de León Pinedo, *Recopilación de las Indias* (1635), tomo III, edición de 1992, México, p. 2.075

¹³ Véase las referencias en Enrique Lagrange, *Notas sobre Enajenación y Usucapión de Tierras Baldías*, cit, p. 74

Gobierno, interesado en proteger a todos, *dará tierras al que quiera cultivarlas* y asegurará a sus respectivas profesiones a los que se dediquen al comercio, a la industria y a las artes”¹⁴

La guerra de independencia, sin embargo, antes que a la enajenación de tierras públicas, a lo que condujeron inicialmente, fue al acrecentamiento de los bienes patrimoniales del Estado, como consecuencia de la Ley de 3 de septiembre de 1817, que declaró secuestrados y confiscados a favor de la República los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al gobierno español, a sus vasallos de origen europeo o a los americanos realistas¹⁵. Esta confiscación, generalizada, luego, condujo al reparto de los bienes confiscados, proceso que se inició con la Ley de 10 de octubre de 1817 sobre repartimiento de bienes nacionales entre los militares, la cual dispuso que las propiedades de españoles que no se pudieren enajenar a beneficio del erario público, sería repartidas y adjudicadas a los del ejército en cantidades proporcionales¹⁶

Tres años después, luego de sancionada la Constitución de Angostura de 1819, se dictó por el mismo Congreso de Angostura la Ley de 6 de enero de 1820 sobre repartimiento de bienes nacionales entre los servidores de la patria, en la cual se previó como recompensas extraordinarias, la adjudicaciones en bienes nacionales a quienes habían servido durante la guerra de independencia¹⁷.

Posteriormente, el Congreso de Angostura resolvió la unión de los pueblos de Colombia (Cundinamarca, Venezuela y Ecuador), lo que

¹⁴ Véase en el libro, *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, vol 6, Caracas 1959, p. 103.

¹⁵ Véase en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín, 1907, Tomo I p. 264

¹⁶ Véase la referencia a esta ley en el encabezamiento de la Ley de 6 de enero de 1820, y en el art. el art. 1 de la Ley de 28 de septiembre de 1821

¹⁷ Véase len el libro *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1969, pp. 383 y ss. Referencia a esta Ley se encuentra en el art. 1 de la Ley de 28 de septiembre de 1821La

condujo a la sanción de la Constitución de Colombia de 1821, en la cual se declaró “en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos, que directa o indirectamente no se opongan á esta Constitución, ni a los decretos que expidiere el Congreso” (art. 188)¹⁸, con lo que se le dio pleno vigor tanto a las leyes de la Primera República como a las que rigieron en la época colonial.

3. *Las leyes de reparto y de regularización de los baldíos en la República de Colombia*

Las llamadas leyes de reparto de bienes confiscados siguieron aprobándose, esta vez por el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta, y así se sancionó la Ley de 28 de septiembre de 1821, mediante la cual se hicieron asignaciones de bienes nacionales a los que sirvieron a la República. En esta Ley, en efecto, en primer lugar se confirmaron las anteriores asignaciones hechas a los militares tanto por la Ley de 6 de enero de 1820 decretada por el Congreso de Venezuela, como por la Ley de 10 de octubre de 1817 (art. 1) que había sido dictada por el antiguo Consejo de Estado que había creado el Libertador; y en segundo lugar, se precisó que para el pago de las asignaciones que correspondían a los militares, se destinaban:

1. Todos los bienes raíces que se hayan confiscado y que se confiscaren con arreglo a las leyes existentes, o que se expidieren en lo venidero, y que no hayan sido enajenados hasta la fecha de la publicación de esta ley.

2 Si estos no alcanzaren podrán también hacerse concesiones de *terrenos baldíos* por el precio que generalmente se fijare a la fanegada.

3. Quedan también afectados al pago cualesquiera otros bienes nacionales, muebles o inmuebles que se puedan enajenar.

¹⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, p. 393

Además, se autorizaba “bastantemente al Poder Ejecutivo para que satisfaga á los militares su haber con los bienes nacionales, observando en lo posible la igualdad y proporción que demanda la justicia” (art. 7).

Lo importante a destacar de esta Ley, es la especial referencia que se hizo a las tierras baldías como objeto de repartimiento¹⁹.

A la normativa de reparto de bienes nacionales a los militares, la siguió un mes después, la Ley de 11 de octubre de 1821, la cual vino a ser, hasta cierto punto, la primera regulación general republicana sobre enajenación de tierras baldías y creación de las oficinas de agrimensura. La Ley, por tanto, derogó “el método de composición establecido particularmente por la Instrucción de 15 de octubre de 1754”, y cualesquiera otras leyes para la enajenación de las tierras baldías, disponiendo que esta enajenación debía en lo sucesivo verificarse por los precios y con las formalidades que se detallaban en la ley (art 3).

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

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

Con fundamento en esta política general de enajenación de baldíos, la Ley dispuso con carácter general, que podían “enagenarse en lo sucesivo así en las provincias marítimas como en las del interior, las

¹⁹ Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1961, p. 71

tierras baldías que no han sido antes concedidas a persona alguna, ó que habiéndolo sido por composición, han vuelto al dominio de la República según lo dispuesto en leyes anteriores” (art 1). La única excepción a esta regla de enajenabilidad la constituían “las tierras de comunidades de indios y de los pastos y egidos de villas y ciudades sobre las que continuarán observándose las que rigen en particular” (art. 2).

El precio de venta, en todo caso, variaba si se trataba de baldíos situados en provincias marítimas o en el interior: dos pesos la fanegada de tierras en las provincias marítimas, y un peso en las del interior (art. 6).

Por otra parte, en esta Ley se consiguen las primeras normas republicanas (post coloniales) tendientes a regular la enajenabilidad de los baldíos y a regularizar la tenencia y propiedad de la tierra. Se buscaba conocer cuáles eran las tierras que continuaban siendo baldías, pero garantizándose a todas las personas que se hallaban en ese momento “en posesión de las tierras baldías con casas y labranzas en ellas, sin título alguno de propiedad”, que serían “preferidos en las ventas, siempre que en concurrencia de otros se allanan a pagar el mismo precio que se ofrece por ellas” (art 4).

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

En cuanto a las personas que querían “comprar tierras baldías ocurrirán á los gobernadores de las provincias en que se hallen situa-

das las expresadas tierras, manifestando su localidad, ríos y aguas que las bañan, y que no pertenecen en dominio y propiedad a ninguna otra persona” (art. 9); en cuyo caso, el gobernador debía pasar “entonces orden al agrimensor de la provincia, y no habiendo agrimensor á los peritos que tenga por conveniente nombrar, para que midan las tierras y levanten un plan topográfico tan exacto como sea posible” (art. 10); de manera que practicada las diligencias mencionadas, se debía agregar el plano indicado, pasándole el gobernador el expediente “al intendente del departamento para que se declare la propiedad a favor del postulante, comunicando aviso á la tesorería respectiva para el cobro de su valor por cuartas partes en los cuatro años sucesivos” (art. 11).

Por otra parte, la Ley exigía con carácter general, que dentro de los cuatro años contados desde la publicación de la ley, “todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia deberán registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia, y desde este tiempo ningún juez ni escribano podrá autorizar contratos de compra y venta de dichas propiedades, sin que se acompañe un certificado del agrimensor de haberlo así verificado” (art. 13). Si luego de “pasados los cuatro años los propietarios no cumplieren con el registro prevenido, sus tierras si fueren adquiridas por merced o composiciones reincorporarán al dominio de la República, y si fueren adquiridas por compras sucesivas ú otros títulos, el Gobierno hará practicar los registros á expensas de los propietarios” (art. 14).

Por último, la Ley autorizó “al Poder Ejecutivo para que pueda enagenar tierras baldías por las dos terceras partes del valor que asigna la ley, siempre que los compradores lo satisfagan inmediatamente en las tesorerías nacionales” (art. 20)²⁰

Con base en estas Leyes, el Congreso dictó el Decreto de 11 de junio de 1823 autorizando al Poder Ejecutivo para promover eficazmente

²⁰ Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, cit., pp. 97 y 98

la inmigración de extranjeros europeos y norte americanos en el territorio de la República, por lo que tomando en cuenta la existencia de “dilatadas tierras baldías” ordenaba que para “este objeto podrá disponer de hasta 3 millones de fanegadas de tierras propias del Estado”, incluso de forma que no estaba sujeto a las disposiciones de la Ley de 11 de octubre de 1821²¹. Posteriormente, por Decreto de 1 de mayo de 1826 se dispuso que a tal fin, se agregaba un millón más de fanegadas de tierras baldías²².

Por último, también debe hacerse mención al Decreto de 26 de julio de 1823, sobre repartimiento de tierras a militares en la provincia de Apure y Casanare, conforme Ley de 28 de septiembre de 1821, en la cual se dispuso que “Los que quieran el total de la asignación de sus haberes en tierras baldías, les serán adjudicadas del modo que previene la citada ley; pero necesariamente se les adjudicará una parte de su haber en dichas tierras” (art. 3)²³.

En términos generales, el anterior fue el régimen legal de las tierras baldías que estaba en vigencia en Venezuela para el momento en el cual se reconstituye como Estado de Venezuela separado de la República de Colombia en 1830; régimen que se sustituyó por las disposiciones de Ley sobre averiguación de tierras baldías, su deslinde, mensura, justiprecio y enajenación dictada por el Congreso de Venezuela en 1848.

Debe señalarse, sin embargo, que un año antes, y a los solos efectos de regularizar el otorgamiento de justificativos judiciales de posesión sobre tierras en la provincia de Apure, la Secretaría del Interior por Resolución de 12 de junio de 1847, ordenó publicar en la *Gaceta*

²¹ Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, cit., p. 128

²² Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, cit., p. 461

²³ Véase en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*, cit., p. 152

*Oficial de Venezuela*²⁴, la Real Instrucción de 15 de octubre de 1754, la cual por lo demás ya había sido expresamente derogada por la antes mencionada Ley de 13 de octubre de 1821, que era ley de la República.

V. LA REGULARIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS BALDÍAS EN LA LEY DE 13 DE OCTUBRE DE 1848

1. *La regularización legal de las tierras baldías en 1848*

De acuerdo a lo establecido en la Constitución del Estado de Venezuela de 1830, correspondía al Congreso "decretar lo concerniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales" (art. 87, ordinal 13), y en tal virtud se sancionó la Ley de 10 de abril de 1848 sobre averiguación de tierras baldías, su deslinde, mensura, justiprecio y enajenación, cuyo contenido siguió la misma línea reguladora que tenía la Ley de 13 de octubre de 1821 de la República de Colombia, antes referida.

Mediante esta Ley de 1848, el Congreso también buscó regularizar la titularidad y tenencia de la tierra, tanto del Estado como de los particulares, y respecto de las tierras baldías dispuso:

1. Que los arrendatarios u ocupantes de tierras baldías al tiempo de la publicación de la ley, podrían hacerse "legítimos propietarios" de dichas tierras *solicitando formalmente la compra de la misma*, la cual podrá acordarse sin subasta (art. 12).
2. Que los que poseían tierras baldías por tiempo inmemorial y no hubiesen sacado los títulos de propiedad conforme a la ley de 13 de octubre de 1821, *debían hacerlo en el término de un año* contado desde la publicación de la ley (art. 16) con prórrogas sucesivas. *Vencidos dichos lapsos*, sin que se sacasen dichos títulos, la ley de 1848 establecía que *los terrenos se considerarían propiedad de la República* (art. 17).

²⁴ Véase en *Gaceta de Venezuela* No. 865 de 13-07-1847

3. Que las tierras baldías podrían venderse mediante subasta pública (art. 7), conforme a las normas de la ley y del Decreto reglamentario de 16 de marzo de 1849 sobre tierras baldías.

En esta forma, legalmente quedaba delimitada en el tiempo, la posibilidad de que se reconociese o traspasase a los particulares la propiedad de antiguos baldíos, exigiéndose *actos formales del Estado, como la venta acordada* en pública subasta o acordada a los arrendatarios u ocupantes; y los *títulos otorgados* a los poseedores por tiempo inmemorial dentro de los lapsos previstos en la Ley.

Esta ley vino por tanto a continuar con la línea reguladora de las décadas precedentes a su sanción, en relación con el régimen jurídico relativo a las tierras baldías y para la precisión de la titularidad sobre las mismas.

El Estado, mediante ella, reconoció a los poseedores por tiempo inmemorial su derecho a adquirir la propiedad de la tierra, incluso si no habían hecho las gestiones que establecía la Ley de 1821, pero el ejercicio de este derecho lo sometió de nuevo a unos plazos de caducidad, vencidos los cuales sin que se ejerciese ese derecho, los terrenos en cuestión se considerarían propiedad del Estado. Después de la Ley de octubre de 1821 y de esta Ley de 1848, conforme a los lapsos en ella previstos, por tanto, la titularidad de la propiedad de la tierra o correspondía por así haberse acordado a los poseedores por tiempo inmemorial que lo hubieren solicitado, o correspondía al Estado. Este, después, podía vender las tierras, y conforme a la Ley los particulares podían adquirir la propiedad de las mismas.

2. *El régimen del decreto reglamentario sobre tierras baldías de 30 de junio de 1865 sobre recompensas militares*

Durante la vigencia de la Ley de 1848, siguió también la política de Estado de enajenar baldíos y adjudicarlos en propiedad a los militares, esta vez como consecuencia de las guerras federales, conforme a las

recompensas que había acordado la Asamblea Constituyente en marzo de 1864 a favor del ejército federal triunfante. Por ello, mediante la Ley de crédito público de 16 de junio de 1865, todos los terrenos baldíos de la Nación quedaron “especialmente hipotecados al pago de la deuda de recompensas militares” a cuyo efecto, se autorizó al Ejecutivo a reglamentar “clara y sencillamente” el modo de obtener dichos terrenos en pago de recompensas, facilitando las diligencias de adjudicación, mensura y deslinde hasta la adjudicación que debía declarar el Ejecutivo Nacional “quien ha de expedir el título de propiedad” (art. 1).

El Decreto que se dictó sobre tierras baldías de 30 de junio de 1865, sin embargo, fue más allá en su regulación en la materia que lo que se había autorizado en la Ley que lo originó, pero por supuesto con efectos sólo en lo que perseguía la Ley de crédito público de 1865 que no era otra que la recompensa a militares mediante la adjudicación de baldíos.

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

1. Las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales *carecen de otro dueño*, es decir, que no pertenecen a ejidos, a antiguos resguardos de indígenas, a corporaciones, ni a personas particulares.
2. Los realengos ocupados sin título; *título que sólo puede suplirse por la justificación* que debieron hacer los tenedores de dichos realengos, de haberlos poseído desde antes del año de 1700, según el capítulo 4º de la Real Instrucción comunicada a los que fueron dominios de España en Cédula de 15 de octubre de 1754, y que fue publicada en la Gaceta de Venezuela número 865.

De acuerdo con el segundo supuesto de la norma, que pretendía establecer un lapso de prescripción inmemorial de 165 años al pretender “revivir” la Instrucción de 1754 que había sido derogada desde 1821, se podría concluir que el Ejecutivo pretendía que el Estado *no debía reconocer otro título de propiedad de baldíos* que no fueran los justifica-

tivos de posesión desde antes de 1700, que debían haber hecho los respectivos ocupantes o tenedores antes de la vigencia del Decreto. Podría deducirse entonces, que se buscaba desconocer cualquier otra prescripción adquisitiva, y los que tuviesen posesión de baldíos, aun de carácter inmemorial, sólo podían *adquirirlos mediante compra*, en la cual se establecían las debidas preferencias (art. 10).

Esta disposición podía conducir a la interpretación de que la norma del Decreto buscaba establecer la imprescriptibilidad de los baldíos²⁵; sin embargo, hay que convenir que por el carácter reglamentario del mismo, dicha regulación era ilegal por contrariar el texto de la Ley de 1848.

En todo caso, el decreto de 1865 también se estableció la posibilidad de enajenación de los baldíos (art. 2), sometida a diversas condiciones, entre algunas derivada de la proximidad de las tierras al dominio marítimo (situadas a orillas del mar, o de lagos o ríos navegables por botes de remo, vela o vapor).

En el decreto se daba *preferencia para la compra* de los baldíos al arrendatario y al ocupante; y al poseedor por tiempo inmemorial que no hubiere sacado el título de las tierras con anterioridad (art. 10).

Por último, debe señalarse que en este decreto de 1865 apareció por primera vez en el ordenamiento el principio de que el Estado no aceptaría solicitudes de compras, aunque por supuesto sólo a los efectos de la Ley de crédito público de 1865, de tierras "que disten de una salina menos de una legua de $6.666 \frac{2}{3}$ varas por cada viento; *menos de trescientas varas de la costa del mar*; menos de ciento de las riberas de los lagos o ríos navegables; y menos de veinticinco de los ríos pequeños" (art. 3).

²⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", cit. pp. 78 y ss.

VI. EL RÉGIMEN DE LOS BALDÍOS A PARTIR DEL CÓDIGO CIVIL DE 1867 HASTA 1904

1. *El régimen de los bienes patrimoniales del Estado en los Códigos Civiles*

Como se dijo, dos años después de dictado el decreto de 1865, a partir del primer Código Civil de 1867, se estableció la definición de los bienes inmuebles del Estado incluyendo los baldíos como las tierras que carecían de dueño, regulándose además, la posibilidad de prescripción de los baldíos.

En cuanto a la definición de los baldíos, así se dispuso en los Códigos Civiles de 1867 (art. 344.5); 1873 (art. 441) y 1880 (art. 446), así como en el Código de Hacienda de 1873 (art. 1º, Ley II); y en cuanto a la usucapibilidad de los bienes patrimoniales del Estado, en art. 347 dispuso que “están sujetos a prescripción según lo determinado en el Título de la materia”.

Por tanto, las dudas sobre la posibilidad de prescriptibilidad de las tierras baldías puede decirse que pudieron considerarse disipadas 2 años después, por la previsión expresa del Código Civil de 1867, en el sentido de que "la administración y la enajenación de los bienes que pertenecen a la República, a los Municipios o a los establecimientos públicos, se rigen por leyes especiales; *pero están sujetos a prescripción según lo determinado en el Título de la materia*" (art. 347). En esta forma, conforme al Código Civil de 1867, podría adquirirse por prescripción los bienes patrimoniales del Estado (art. 1.815) incluyendo los baldíos, que hubiesen estado poseídos por 30 años (art. 1.840).

Además, la posibilidad de enajenación de los baldíos también se previó en el Código Civil a partir de 1873 (art. 442) conforme a lo previsto en las leyes especiales; norma que se ha repetido invariablemente

en los Códigos posteriores de 1880 (art. 447); 1896 (art. 454); 1904 (art. 460); 1916 (art. 521); 1922 (art. 521); y 1942 (art. 543).

A partir del Código Civil de 1873 se dispuso que "Las disposiciones de este Código se aplicarán también a los bienes patrimoniales (del Estado) en cuanto no se opongan a las leyes especiales que les conciernan" (art. 443); norma que invariablemente se ha repetido en todos los Códigos Civiles posteriores: 1880 (art. 447); 1896 (art. 450); 1904 (art. 461); 1916 (art. 522); 1922 (art. 522), y 1942 (arts. 544). De ello puede decirse que derivaba la posibilidad de usucapibilidad de baldíos, ya que la Ley especial sobre baldíos de 1848, nada había regulado sobre ello.

2. *El régimen legal de las tierras baldías durante el Siglo XIX*

La Ley de Tierras Baldías de 2 de junio de 1882 derogó tanto la Ley de 1848 como el decreto de 1865, pero su contenido puede decirse que se guió por las normas del mencionado decreto.

En efecto, al definir los baldíos, siguió la línea de regulación del decreto, disponiendo, que eran baldíos los siguientes (art. 1):

1. Los que estando situados dentro de los límites de la Nación, carecen de legítimo dueño, es decir, que no pertenecen a ejidos o a corporaciones, ni a personas particulares.
2. Los realengos ocupados sin legítimo título, o con documento cuyo origen sea vicioso o ilegítimo, *los que sólo pueden remplazarse con el título supletorio evacuado con las formalidades legales*, y con la posesión del inmueble desde antes del año de 1700, de conformidad con el artículo 4º de la Real Instrucción, comunicada a los que fueron Dominios de España, en Cédula de 15 de octubre de 1754, publicada en la Gaceta de Venezuela, número 865, siempre que tales títulos supletorios aparezcan protocolizados en la Oficina de Registro en donde está situado el inmueble de cuya propiedad se trata; y
3. Los que reivindique la Nación conforme a las disposiciones contenidas en la presente ley.

De acuerdo a esta definición legal, puede decirse que la ley desconoció cualquiera adquisición fundamentada en documentos viciosos o ilegítimos, así como cualquier adquisición de propiedad de tierras baldías que no fuera por compra (art. 7 y ss.) o legítimo título; o por la posesión inmemorial desde antes de 1700, es decir, en este caso, de 182 años, lo que era absurdo amparada por título supletorio que debía estar debidamente protocolizado antes de la entrada en vigencia de la ley (1882). Esta regulación también podía conducir a la interpretación de que la Ley de 1882 desconocía la posibilidad de adquirir baldíos por prescripción²⁶.

La Ley de 1882, sin embargo, reguló expresamente la posibilidad de que las tierras baldías pudieran adjudicarse en propiedad (art. 6), estableciéndose normas que regulaban el destino que debían tener (art. 4) y las condiciones para la venta (arts. 7 y ss.). En consecuencia, durante la vigencia de esta Ley os particulares podían adquirir en propiedad tierras baldías. La única excepción en la materia conforme a la ley de 1882, era la inalienabilidad de los baldíos playeros prevista en el Decreto de 1865, pero precisándose la medida en metros. El artículo 7 de la ley, al regular la venta de tierras baldías, estableció en efecto, la siguiente condición:

4. "Que no pueden concederse tierras baldías que disten de una salina menos de cinco kilómetros por cada viento; *menos de quinientos metros de la costa del mar*; menos de doscientos de las riberas de los lagos o ríos navegables; y menos de cincuenta de los ríos pequeños".

Debe indicarse, por último, que la Ley de 1882, en su artículo 2 declaró "nulas y de ningún valor ni efecto las enajenaciones de tierras baldías" que se hubiesen hecho con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1864, es decir, las que se hubieran efectuado con-

²⁶ Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", cit. p. 81.

forme al Decreto de 1865; lo cual era evidentemente inconstitucional, tal como incluso lo declaró la Alta Corte de Justicia en 1891²⁷

La Ley de 1882 fue sustituida por la Ley de Tierras Baldías de 24 de agosto de 1894, cuya normativa, en términos generales, siguió la misma orientación de la anterior. Igualmente sucedió con la Ley de Tierras Baldías de 20 de mayo de 1896 y el Decreto de 20 de julio de 1900.

En esta última, sin embargo, se reguló un procedimiento de adjudicación de tierras baldías a los poseedores de buena fe y de ratificación de propiedad a quienes poseyeran con justo título. En efecto, el artículo 5 de la ley se estableció lo siguiente:

Una vez levantado el plano de una porción de tierra denunciada como realenga, podrá el Ejecutivo Nacional ordenar que se expidan títulos de propiedad definitiva a los que la estén ocupando, como poseedores de buena fe, debiendo ratificar la propiedad del terreno ocupado en aquellos que resulten poseedores con justo título; y como comprobantes, así de los dominios o derechos que se reconozcan en los particulares, como de los que correspondan a la Nación, se consignará una copia del plano levantado, en la Oficina de Registro. ..".

Esta norma fue reglamentada por decreto de 1º de junio de 1896 en la siguiente forma:

"Artículo 7. Los ocupantes y poseedores de buena fe de tierras realengas, sin legítimo título, procederán cuanto antes a llenar las formalidades legales para la adquisición a título gratuito de su propiedad en la parte de tierra que tengan cultivada, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley de Tierras Baldías vigente".

La norma podía considerarse que indirectamente regulaba la imprescriptibilidad de los baldíos, al prescribir que los poseedores de buena fe sin título legítimo, a lo que tenían derecho era a obtener la propiedad de la tierra a título gratuito por parte del Estado, quien po-

²⁷ Véase la referencia en Lagrange, p. 120 (Memoria 1891, p. 433)

dría dárselas o no²⁸. Sin embargo, al establecer que los poseedores con justo título se les *debía ratificar la propiedad* del terreno por parte del Estado, mediante el registro de los planos respectivos, también podía considerarse que se reconocía la existencia de la usucapibilidad por posesión con justo título.

VII. EL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS BALDÍAS ENTRE 1904 Y 1909: LA IMPRESCRIPTIBILIDAD

La Ley de Tierras Baldías, del 18 de abril de 1904, estableció una definición de baldíos más escueta que la prevista en leyes anteriores, al eliminarse toda referencia a los antiguos realengos y a la prescripción inmemorial extendida hasta 1700, precisando en el artículo 1 que se consideraban como baldíos, los siguientes:

1. Los que estando situados dentro de los límites de la Nación, carecen de legítimo dueño, es decir, que no pertenecen a ejidos o a corporaciones ni a personas particulares; y
2. Los que reivindique la Nación conforme a derechos y a las disposiciones especiales contenidas en la presente ley.

Esta Ley, por otra parte, ha sido la única de las leyes sobre tierras baldías, que en contraste con las leyes anteriores, excluyó expresamente la posibilidad de adquirir la propiedad de tierras baldías por prescripción adquisitiva. En efecto, en su artículo 28 estableció lo siguiente:

Artículo 28. Fuera de los especiales y precisos casos determinados en la presente ley, *la propiedad de las tierras baldías sólo podrá adquirirse en virtud de compra* y al Ejecutivo Federal corresponde expedir a los compradores, por órgano del Ministerio de Fomento, los respectivos títulos de adjudicación, previas las formalidades establecidas en esta ley.

²⁸ Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", cit. p. 82

Con esta disposición puede decirse que se estableció por primera vez en el ordenamiento jurídico, en forma expresa, la inaplicabilidad de las normas relativas a la adquisición de inmuebles por prescripción previstas en el Código Civil, y en las leyes de hacienda Pública; por lo que incluso en el Código Civil del mismo año 1904, vigente para el momento de aplicación de la ley, se estableció lo siguiente:

Artículo 461. Las disposiciones de este Código se aplicarán también a los bienes patrimoniales en cuanto no se opongan a las leyes especiales que les conciernan.

La Ley de 1904, por otra parte, también ratificó la inalienabilidad de los baldíos playeros (art. 43), en una extensión de 500 metros de la costa del mar, establecida desde 1865.

Sin embargo, en cuanto a la posibilidad de enajenación de tierras baldías a particulares, la Ley de 1904 reguló la forma y modalidades de la enajenación de baldíos por venta (arts. 28 y ss.) y por adjudicación gratuita (arts. 35 y ss.). En relación a esta última modalidad se atribuyó al "ocupante de tierras baldías que posea en ellas cultivadas por lo menos dos hectáreas con casa de habitación", el "*derecho* de que se le conceda gratuitamente el dominio y la propiedad de cinco hectáreas y de que se le expida el título correspondiente" (art. 35).

La ley de 1904, en todo caso, saneó la situación de los adquirentes *legítimos* de tierras baldías hasta la fecha de su promulgación en los términos siguientes:

Artículo 44. La propiedad de tierras baldías *adquiridas legítimamente* hasta la fecha de la publicación de la presente ley, queda firme y ratificada; y no puede ser objeto de reclamaciones por parte de la Nación y de los Estados.

La Ley de 1904, por tanto, a pesar de haber excluido la prescripción adquisitiva de baldíos, reconoció la propiedad privada sobre de antiguos baldíos adquirida legítimamente por lo medios autorizados en el ordenamiento jurídico, entre los cuales incluso puede considerar-

se que estaba la prescripción regulada en el Código Civil, en los casos en los que fuera aplicable²⁹. De resto, la adquisición legítima de la propiedad de tierras baldías hasta 1904, sólo podía resultar de los siguientes títulos:

1. La compra efectuada por arrendatarios u ocupantes y las adjudicaciones a los poseedores de buena fe efectuadas conforme a las leyes de 1896 y 1900; conforme al artículo 12 de la ley de 1848.
2. Las ventas o adjudicaciones formales efectuadas conforme a lo previsto en las leyes de 1865, 1882, 1894, 1896 y 1900.
3. La adquisición mediante título otorgado a los poseedores por tiempo inmemorial en el lapso de un año, con las prórrogas previstas, contados a partir de la publicación de la ley de 1848 (arts. 16 y 17).
4. La compra en pública subasta de tierras baldías, conforme al artículo 7 de la ley de 1848.
5. La adquisición mediante justificación o título supletorio de posesión que datara de antes del año 1700, conforme a las leyes de 1865, 1882, 1894, 1896 y 1900.

VIII. EL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS BALDÍAS A PARTIR DE 1909: ENAJENABILIDAD Y PRESCRIPTIBILIDAD

El régimen jurídico de las tierras baldías puede decirse que cambió en forma sustancial a partir de 1909, particularmente en cuanto a la posibilidad de adquirir por prescripción las tierras baldías, al sancionarse la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 13 de agosto de 1909, cuyas normas se siguieron en las leyes posteriores hasta la de 1918.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley de dicha Ley:

²⁹ Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", cit. p. 84

"*Artículo 1.* Se consideran baldías las tierras que estando dentro de los límites de la Nación no sean ejidos o hayan sido *adquiridas legítimamente por particulares o personas jurídicas* capaces de obtener propiedades en el país y las que reivindique la Nación conforme a la Ley".

Esta definición, que varió la tradicional de las leyes especiales anteriores, se completó con lo previsto en el Código Civil del mismo año 1904, en el cual se dispuso que "todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño, pertenecen al dominio privado de la Nación" (art. 459)

En la Ley de 1909, por otra parte, se eliminaron todas las normas que podían conducir a interpretar la exclusión de la posibilidad para los particulares de adquirir por prescripción las tierras baldías. Al contrario, se estableció expresamente esta posibilidad, no sólo al señalarse en el artículo 1", como se dijo, que no eran tierras baldías las "adquiridas legítimamente por particulares" (y uno de los modos de adquirir la propiedad según el Código Civil de 1904 era la usucapión), sino al indicarse expresamente que la Nación no iniciaría juicios de reivindicación en caso de que se hubiese adquirido la propiedad de las tierras por prescripción.

En efecto, el artículo 8 de la Ley de 1909, estableció:

Artículo 8. El Ministro de Fomento, a fin de no ordenar la iniciación de procesos contrarios al objeto de la presente ley, consultará en cada caso al gobierno del respectivo Estado y tendrá en consideración:

1. *La autoridad de la prescripción, como causa legítima de dominio según el Código Civil.*
2. Que es de interés general la estabilidad de las empresas agrícolas o pecuarias que estuvieren ya fundadas.

En esta forma, la Ley de 1909 expresamente reconoció y admitió la prescriptibilidad de las tierras baldías, cambiando la prohibición de

1904 y regulando expresamente en la ley especial lo que en la legislación anterior solo estaba regulado en el Código Civil.

En efecto, en 1909, la prescripción estaba regulada en el Código Civil de 1904, y en él se establecía que "para adquirir por prescripción se necesita posesión legítima" (art. 1.937), señalándose además, que: "El Estado, por sus bienes patrimoniales y todas las personas jurídicas, están sujetas a la prescripción, como los particulares" (art. 1.944)

El propio Código Civil, por otra parte, se encargó de definir cuándo la posesión era legítima al indicar, en forma negativa, que "la posesión no es legítima cuando no es continua, no interrumpida, pacífica, pública, no equívoca y con intención de tener la cosa como suya propia" (art. 672).

De acuerdo con estas normas, por tanto, la Ley de 1909 reguló expresamente la posibilidad general de que las tierras baldías podían ser objeto de "posesión legítima"; lo que se corroboraba de las propias normas relativas a las oposiciones que podían formularse respecto de las solicitudes de venta de tierras baldías. Entre las causales de oposición que se podían alegar, en efecto, estaba que el "opositor que [estuviera] en posesión legítima de todo o parte del terreno que como baldío se ha denunciado" (art. 63.1), norma que se repitió posteriormente en todas las leyes posteriores, hasta la vigente de 1936.

En este caso, la oposición daba origen a un procedimiento judicial que podía culminar en una sentencia declarativa de "*la posesión legítima*, de que habla el artículo 671 del Código Civil" (art. 69), en cuyo caso se reservaba a la Nación la posibilidad de intentar el respectivo juicio de reivindicación (art. 72). Todas estas normas se repitieron, casi invariablemente, en las leyes posteriores hasta la de 1936.

La Constitución de 1909, por otra parte, por primera vez estableció a nivel constitucional en forma expresa la posibilidad de la "enajenación de los baldíos" (art. 13.30), ya que antes, sólo excepcionalmente en la Constitución de 1901 se había establecido la posibilidad de que los

mismos pudieran ser "adjudicados" (art. 6.29). Por tanto, conforme a dicha orientación constitucional, la Ley de 1909 reguló ampliamente la venta de tierras baldías (art. 16 y ss.), así como su adjudicación gratuita (arts. 41 y ss.) con las debidas preferencias (arts. 60 y ss.).

La Ley recogió el mismo principio antes mencionado, de saneamiento respecto de "la propiedad de tierras baldías *adquirida legítimamente* hasta la fecha de la publicación de la presente ley" (art. 81), y que había sido prevista también en la Ley anterior de 1904. Sin embargo, limitó la posibilidad de intentar la acción correspondiente por diferencias de cabida, por prescripción de la misma, conforme a lo establecido en el artículo 1.447 del Código Civil de 1904.

La Ley de 1909, por otra parte, agregó otra innovación de gran importancia al régimen de los baldíos, al eliminar el carácter inalienable de los baldíos playeros (eliminación que sólo tuvo una vigencia de diez meses, pues se restableció en la Ley de 1910) que tradicionalmente se había establecido desde el decreto de 1865, y limitó los casos de inalienabilidad de baldíos sólo a los siguientes supuestos (art. 12):

- 1º Los terrenos baldíos cuya conservación sea conveniente por razones de *utilidad pública*, especialmente, con el objeto de conservar o aumentar las fuentes y manantiales, los cuales se regirán por leyes especiales.
- 2º Los que se determinen para Ejidos Municipales por esta misma ley.
- 3º Los que el Ejecutivo Federal resolviera dejar para la colonización por medio de inmigrantes extranjeros o para la reducción de indígenas en los Estados y Territorios en donde aún los hay incivilizados, adjudicándoles gratuitamente a cada familia que se establezca, cinco hectáreas con sólo el hecho de la Resolución respectiva que le servirá de título de propiedad.
- 4 Las tierras baldías que estén a inmediaciones de las *salinas hasta dos y medio kilómetros.*"

En estos casos de baldíos declarados como inalienables, podía concluirse en que ello implicaba su imprescriptibilidad. En efecto, si conforme al Código Civil de 1904, no producía "efecto jurídico la pose-

sión de las cosas cuya propiedad no puede adquirirse" (art. 677), era evidente que estos baldíos declarados inalienables no podían adquirirse por prescripción, pues la propiedad de ellos no podía adquirirse.

Las leyes de 27 de junio de 1910, de 11 de julio de 1911, 4 de julio de 1912, 30 de junio de 1915 y 24 de junio de 1918 siguieron, en términos generales, la misma orientación de la Ley de 1909. Durante este período, sin embargo, se dictaron diversas normas de interés en cuanto a la inalienabilidad de ciertos baldíos.

La Ley de 1910, al definir los baldíos no enajenables, agregó el siguiente caso (art. 12):

4. Las tierras que estén a inmediaciones de las salinas hasta dos y medio kilómetros, *a las orillas del mar hasta quinientos metros*, a las riberas de los lagos o ríos navegables de primero y segundo orden hasta doscientos metros y de los otros no navegables de orden inferior hasta veinticinco metros de distancia."

Esta norma, con variaciones menores, fue mantenida en la legislación de Tierras Baldías hasta la ley de 1936; permaneciendo invariable la referencia a la inalienabilidad de *los baldíos situados en las orillas del mar hasta quinientos metros*.

Por decreto de 22 de octubre de 1913, además, se dispuso que "los terrenos baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales y lacustres pertenecientes a la República, *no podrán ser enajenados en ninguna forma*" (art. 1); norma que adquirió rango legal a partir de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, de 30 de junio de 1915, agregándose en ese caso a la inalienabilidad, la imprescriptibilidad. En efecto, el artículo 11.5, al declarar que dichos baldíos no eran enajenables, estableció lo siguiente:

5. Las tierras baldías existentes en las islas marítimas, fluviales y lacustres, cuyo aprovechamiento hará el Ejecutivo Federal en forma que *no envuelva directa ni indirectamente el transferimiento del dominio ni de la propiedad de la tierra*".

Esta norma no sólo declaró la inalienabilidad de las tierras baldías situadas en islas, sino que precisó que su aprovechamiento sólo lo po-

día hacer el Ejecutivo Nacional en forma que "no envuelva *directa ni indirectamente el transferimiento del dominio ni de la propiedad de la tierra*", lo que equivale a desconocer la prescripción como forma de adquirir la propiedad de estas tierras baldías. Esta norma se repitió con esa misma redacción en las leyes posteriores hasta la de 24 de junio de 1918.

Por otra parte, en la Constitución de 1914 la norma adquirió rango constitucional al establecerse en el párrafo único del artículo 19.28, lo siguiente:

Las tierras baldías podrán ser enajenadas conforme a la Ley; se exceptúan los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales y lacustres, cuyo aprovechamiento hará el Ejecutivo Nacional en forma que no envuelva directa ni indirectamente el transferimiento del dominio ni de la propiedad de la tierra.

Esta norma constitucional, recogida, como se dijo, en las leyes de 1915 a 1918, le dio rango constitucional tanto a la inalienabilidad como a la imprescriptibilidad de las tierras baldías situadas en islas, al prohibir todo aprovechamiento que directa o indirectamente implicase el transferimiento del dominio de la propiedad de la tierra. Con ello se estableció constitucionalmente que los terrenos baldíos situados en islas no podían salir del patrimonio del Estado, por lo que, por supuesto no podían ser adquiridos por prescripción por los particulares.

Esta norma constitucional fue invariablemente establecida en *todos* los textos constitucionales posteriores: 1922 (único del art. 19.28); 1925 (art. 15.18); 1928 (art. 15.18); 1929 (art. 15.18); 1931 (art. 15.18); 1936 (art. 15.18); 1945 (art. 15.18); 1947 (art. 137.12); 1953 (art. 60.17); 1961 (art. 136.10), y 1999 (art. 13).

En esta forma, frente a la prescriptibilidad general de las tierras baldías establecida en forma expresa en la legislación especial a partir de la Ley de 1909, la Constitución de 1914 (y todos los textos constitucionales posteriores) así como la Ley de 1915 hasta el texto de 1918, adoptaron expresamente el principio de la inalienabilidad e impres-

criptibilidad sólo de las tierras baldías situadas en las islas marítimas, lacustres y fluviales.

La ley de 1912, siguiendo el principio de las leyes anteriores, estableció lo siguiente:

Artículo 109. Las concesiones de tierras baldías, *adquiridas legítimamente* hasta la fecha de la publicación de la presente Ley, *con la aprobación del Gobierno Nacional*, quedan firmes y ratificadas, y no podrán ser objeto de reclamación por parte de la Nación ni de los Estados.

Este saneamiento, tal como surge del propio texto, al contrario de las normas de la ley de 1904, se limitó exclusivamente a las adquisiciones legítimas efectuadas *con la aprobación del Gobierno Nacional*, por lo que podía interpretarse que las adquisiciones de tierras baldías reconocidas y ratificadas por el mismo, eran las otorgadas en venta o adjudicación gratuita por el Ejecutivo Nacional.

Esta norma de saneamiento legal permaneció con esta redacción en las leyes posteriores de 1915, 1918, 1919, 1924, 1925, 1931 y en la Ley vigente de 1936 (art. 177). En tal sentido, aun cuando a partir de la Ley de 1909 se había admitió expresamente, en general, la prescriptibilidad de las tierras baldías, tres años después, en 1912 el legislador no reconoció ni ratificó expresamente las adquisiciones por prescripción que hubiesen podido efectuarse en ese breve lapso (1909 a 1912).

La ley de 27 de junio de 1919, por otra parte, introdujo una serie de innovaciones en la regulación sobre tierras baldías, reforzando entre otros aspectos a la vez, la posibilidad de prescriptibilidad de los baldíos y la imprescriptibilidad de algunos de ellos.

El artículo 1º de la Ley de 1919, recogiendo la noción del Código Civil, en efecto, se limitó a señalar que:

Artículo 1. Son baldíos todos los terrenos que estando dentro de los límites de la República no sean propiedad particular, ni ejidos, ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas."

La norma de la Ley de 1919 eliminó la expresión tradicional establecida en las leyes anteriores (de 1909, 1910, 1911, 1912, 1915 y 1918), y que excluía de la calificación de baldíos, los terrenos que habían sido "adquiridos *legítimamente* por particulares o personas jurídicas capaces de obtener propiedades en el país". En la Ley de 1919 no se calificó la adquisición de la propiedad por los particulares para la definición de baldíos, sino pura y simplemente se estableció que eran baldíos los terrenos que "no sean propiedad particular".

La Ley de 1919, por otra parte, fue aún más precisa que las leyes posteriores a la de 1909 en admitir y regular la posibilidad de adquisición por prescripción de las tierras baldías. El régimen en esta materia, quedó regulado como sigue:

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1918 (art. 25), había establecido expresamente que la propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales podían ser adquiridos por prescripción. El tiempo necesario para prescribir era de 20 años cuando existieran justo título y buena fe, y de 50 años cuando faltaren estos requisitos. Esta norma se mantuvo invariablemente en todas las leyes posteriores hasta la vigente.

Por otra parte, la Ley de 1919 expresamente estableció que el Ejecutivo Nacional no podía intentar las acciones de reivindicación (art. 10) "contra los poseedores de tierras que por sí o sus causantes hayan estado gozándolas *con carácter de propietarios* desde antes de la ley de 10 de abril de 1848". En estos casos, agregaba la ley, el poseedor podía alegar la prescripción que le favoreciera (art. 10).

La norma pretendía establecer un supuesto de posesión inmemorial (71 años) respecto de quienes estuviesen poseyendo tierras desde antes de 1848, con carácter de propietarios. La norma, sin embargo, no era congruente pues poseer una tierra y gozarla "con carácter de propietario" desde antes de 1848, sólo podía ser posible con posterioridad a dicha ley para los que hubiesen adquirido formalmente la propiedad

de las tierras conforme a las normas de los artículos 16 y 17 de la Ley de 1848, en los lapsos allí previstos, vencidos los cuales, expresamente se consideraba a los terrenos ocupados y poseídos como *propiedad de la República*. Y si esto fue así, mal podía un poseedor seguir poseyendo la tierra "con carácter de propietario".

Por ello, la primera parte del artículo 10 de la Ley de 1919, repetida en todas las leyes posteriores hasta la vigente de 1936 (art. 11), aparentemente no podría aplicarse, por ser imposible el supuesto que contempló. Si un poseedor había adquirido la propiedad de la tierra baldía conforme a la ley de 1848, el bien había dejado de ser baldío desde esa fecha y el particular podía ser considerado como legítimo propietario "con la aprobación del Gobierno Nacional", en cuyo caso no tenía sentido hablar de la posibilidad de la acción reivindicatoria. Por otra parte, si la intención del legislador de 1919, y de las leyes posteriores, fue sanear definitivamente las adquisiciones de tierras baldías efectuadas conforme a la ley de 1848, ello era innecesario.

La ley de 1919 estableció, además, como principio general, que en todo caso, el poseedor, aun cuando su posesión datare de fecha posterior a la de dicha ley de 1848), podía "alegar la prescripción *que le favorezca*, y no se ordenará la iniciación de ningún juicio de reivindicación cuando sea evidente que prosperaría la excepción de prescripción" (art. 10). En esta forma se estableció de nuevo en la Ley, la posibilidad general de prescripción de las tierras baldías, lo cual se repitió invariablemente en todas las leyes posteriores hasta la ley vigente de 1936 (art. 11).

Sin embargo, para que la posesión surtiera efectos a los fines de la prescripción, las tierras baldías sobre las cuales podía alegarse usucapión tenían que ser sólo *aquellas que podían ser adquiridas en propiedad mediante enajenación* (se excluía de ello, por tanto, a los baldíos playeros y de islas). Esto surgía, en 1919, y en la legislación actual, por la conca-

tenación de las normas, tanto de la Ley de Tierras Baldías, como del Código Civil.

La ley de 1919, en efecto, paralelamente al reconocimiento general de la posibilidad de usucapión de los baldíos, como contrapartida, introdujo una norma de gran interés, y fue la del artículo 52, en la cual se dispuso que "es lícita la ocupación de terrenos baldíos cuando no sean de los inalienables que se enumeran en el artículo 12"; norma que se repitió en todas las leyes posteriores y en la vigente de 1936 (art. 145). Mediante ella se estableció *que la ocupación de baldíos declarados como inalienables se consideraba ilícita*.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 766 del Código Civil de 1916, no producía "efecto jurídico la posesión de las cosas cuya propiedad no puede adquirirse"; norma que se repitió en los Códigos Civiles posteriores de 1922 (art. 766) y de 1942 (art. 778).

Por tanto, si la ocupación de terrenos baldíos inalienables *era legalmente ilícita*, y la posesión no producía efectos jurídicos cuando se refería a "cosas cuya propiedad no puede adquirirse", era evidente que la posesión sobre tierras baldías inalienables no sólo no surtía efectos sino que era ilícita. Y si ello es así, por supuesto que la posesión ineficaz e ilícita no podía dar lugar a la usucapión.

Ahora bien, la prescripción, tal como lo precisa el Código Civil, es un medio de adquirir un derecho por el tiempo (art. 2.024 del CC 1916; art. 2.024 del CC 1922, y art. 1.952 del CC de 1942); y "para adquirir por prescripción se necesita posesión legítima" (art. 2.025 del CC 1916, art. 2.025 del CC 1922; art. 1.953 del CC de 1942). En cambio, una posesión ilícita e ineficaz como la que podía ejercerse sobre terrenos baldíos inalienables, no podía llegar a ser posesión legítima y nunca debía dar origen a la usucapión. Por ello, precisamente, fue que las propias leyes de tierras baldías, desde la de 1919 hasta la de 1931, establecieron que la sola "ocupación *no constituye título de propiedad ni le atribuye al ocupante el carácter de poseedor legítimo del terreno*, pero sí produce en su favor

los efectos que indica esta ley y los que establezcan otras leyes especiales" (Art. 53); entre los cuales estaba la defensa de las bienhechurías y la preferencia en la adjudicación gratuita.

A partir de la ley de 1931, y en la ley vigente, la Ley de Tierras Baldías eliminó la expresión general de que la ocupación de tierras baldías no constituía "posesión legítima" y al contrario se limitó a prever que los efectos de la ocupación de tierras baldías eran sólo los establecidos en la propia ley y en las otras leyes especiales (art. 86 de la Ley de 1931, y art. 146 de la Ley de 1936).

Por último, debe también recordarse que el Código Civil expresamente establece que "la prescripción no tiene efecto respecto de las cosas que no están en el comercio" (Art. 2.031 del CC 1916; Art. 2.031 del CC 1922 y Art. 1.959 del CC 1942); y entre las cosas que están fuera del comercio, están aquellas cuya propiedad no puede transmitirse en forma alguna. Estos serían, por ejemplo, los bienes del dominio público que se declaran inalienables (Art. 543 CC), y cualesquiera otros bienes declarados constitucional o legalmente como inalienables. Por ejemplo, las tierras baldías situadas en islas, conforme al Art. 136.10 de la Constitución de 1961 y artículo 13 de la Constitución de 1999), podían aprovecharse con autorización pública, siempre que ello "no envuelva, *directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra*". Con ello se está señalando que los baldíos situados en islas son inalienables, y su propiedad no puede transferirse en forma alguna del Estado a otro sujeto de derecho. Esta inalienabilidad implica, sin duda, imprescriptibilidad.

El régimen establecido en las leyes de 1924, 1925, 1931 y en la vigente de 1936, siguió la misma orientación del texto de 1919, con algunas variaciones en materia de inalienabilidad de los baldíos playeros y de islas.

IX. EL RÉGIMEN DE LAS TIERRAS BALDÍAS EN LA LEY DE 1936

En cuanto a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19 de agosto de 1936, aún vigente, su contenido general y concepción responde a la evolución anteriormente reseñada.

1. *La definición de los baldíos y su titularidad*

De acuerdo con el artículo 1 de la ley

Son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas.

Esta disposición está en conformidad con lo que establecía el Art. 520 del Código Civil de 1922 y con lo previsto en el Código Civil de 1942:

Artículo 542. Todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño, pertenecen al dominio privado de la Nación, si su ubicación fuere en el Distrito Federal o en Territorios o Dependencias Federales; y al dominio privado de los Estados si fuere en éstos.

Esta norma se repitió en el artículo 2 de la Ley de 1936.

2. *La prescriptibilidad de los baldíos y sus limitaciones*

La Ley de 1936, por otra parte, recogió las normas de las leyes anteriores establecidas desde la ley de 1919, sobre la posibilidad de adquisición por prescripción de las tierras baldías.

En primer lugar, estableció (art. 11) que "no podrán intentarse las acciones a que se refiere el artículo anterior (reivindicación de baldíos) contra los poseedores de tierras que por sí o por sus causantes hayan estado gozándolas *con cualidad de propietarios* desde antes de la ley de 10 de abril de 1848 (Art. 11). Este supuesto, evidentemente que no podía tener aplicación real, pues si los poseedores que venían poseyendo

por tiempo inmemorial las tierras desde antes de 1848, no tenían título de propiedad antes de esa fecha, para adquirir la propiedad de las tierras baldías debían haberse acogido a lo previsto en dicha ley en los lapsos prescritos, vencidos los cuales los inmuebles se considerarían "propiedad de la República"; y sucedido esto, mal podría entonces, con posterioridad, poseerse dichos inmuebles "gozándolos con calidad de propietario".

En segundo lugar, la Ley de 1936 señaló que "en todos los casos el poseedor, aunque su posesión datare de fecha posterior a la dicha ley (1848), puede alegar la prescripción que le favorezca, y no se ordenará la iniciación de ningún proceso de reivindicación cuando haya evidencia de que si se invocara la excepción de prescripción, ésta prosperaría" (Art. 11).

Por supuesto, la prescripción, en estos casos, sólo podía invocarse respecto de los baldíos cuya propiedad podía adquirirse, tal como lo señalaba el Art. 766 del CC de 1922 "no produce efecto jurídico la posesión de las cosas cuya propiedad no puede adquirirse". Por tanto, respecto de los baldíos declarados como inalienables en la Ley y en la Constitución, como es el caso de los baldíos playeros y los baldíos existentes en las islas, y cuya propiedad no podía adquirirse por particulares, o en otras palabras, cuya propiedad no podía salir de los entes públicos titulares de la misma, no podía alegarse la prescripción adquisitiva, pues respecto de ellos, la posesión no surtía efectos.

Por otra parte, la propia Ley de 1936, siguiendo la orientación de las leyes anteriores, establecía que sólo era "lícita la ocupación de terrenos baldíos cuando no sean de los inalienables que se enumeran en el Art. 13" (Art. 145); y que en los casos de ocupación lícita, ésta "produce en favor del ocupante los efectos que indica *esta ley, y los que establezcan las otras leyes especiales*" (Art. 146). La ocupación lícita originaba la prescripción excepto que se tratase de baldíos inalienables, respecto de los cuales, la ocupación lícita no podía realmente servir de base para la

prescripción prevista en el Código Civil, pues conforme a éste (Art. 522 del CC de 1922 y Art. 544 del CC de 1942), "las disposiciones de este Código se aplicarán también (a los bienes patrimoniales) a los bienes del dominio privado, *en cuanto no se opongan a las leyes especiales que les conciernen*" y sería oponerse a lo previsto en la ley especial darle a la ocupación y subsiguiente posesión de tierras baldías playeras o isleñas un efecto distinto al específico y terminantemente previsto en la ley especial y otras leyes especiales (Art. 146).

3. *La enajenabilidad de las tierras baldías*

Con excepción de los baldíos que la ley declaró como inalienables (básicamente los playeros y los situados en las islas), conforme a la orientación constitucional y de toda la legislación anterior, la Ley de 1936 estableció la posibilidad general de que las tierras baldías eran susceptibles de enajenación, venta y adjudicación de acuerdo con las previsiones de la ley (arts. 16 y ss.), así como su adjudicación gratuita (arts. 78 y ss.).

4. *El saneamiento respecto de las adquisiciones de baldíos*

La Ley de 1936, siguiendo la orientación de las leyes anteriores, también reconoció que "quedarán firmes y ratificadas y no podrán ser objeto de reclamaciones por parte de la Nación y de los Estados", "las concesiones de tierras baldías *adquiridas legítimamente* hasta la fecha de la publicación de la presente ley, *con la aprobación del Gobierno Nacional*" (Art. 177).

Este saneamiento abarcaba, por supuesto, sólo las adquisiciones de propiedad de tierras baldías mediante compra o adjudicación gratuita, efectuada legítimamente, con la aprobación del Ejecutivo Nacional. No se reconocían en la norma las usucapiones de tierras baldías.

APRECIACIÓN FINAL

Desde los tiempos de la colonia, los bienes que pertenecía a la Corona como bienes realengos eran esencial enajenables y prescriptibles, y ese régimen pasó a la época republicana, cuando se dictaron las primeras leyes en la materia desde 1821, y luego cuando se sancionó la primera regulación propiamente venezolana en materia de tierras baldías, contenida en la Ley de Tierras Baldías de 1848.

Con esta ley, puede decirse que se regularizó la situación de los baldíos, reconociendo el derecho de aquellos particulares que ejercían la posesión de los mismos y que podían alegar respecto de ellos la usucapión, mediante la cual podían convertirse en propietarios legítimos de las tierras. La ley de 1848 otorgó un lapso a los ocupantes y poseedores para hacer valer sus derechos, y estableció que vencido dichos lapsos sin que se ejercieran los derechos que ella otorgaba, los terrenos se considerarían propiedad de la República.

La Ley de 1848, por otra parte, estableció el régimen de enajenabilidad de los baldíos, al regular la forma de adquirir la propiedad de los mismos por particulares, circunscrita a actos formales del Estado de otorgamiento de títulos o venta. La ley no hizo referencia expresa y tampoco excluyó expresamente la posibilidad de adquisición por prescripción de baldíos. Si bien de esta ausencia de regulación podía interpretarse que no cabía la usucapión de baldíos³⁰, sin embargo, la posibilidad de la adquisición de las tierras baldíos por prescripción se estableció expresamente en el Código Civil de 1867.

En las leyes posteriores de 1882, 1894, 1896 y 1900 continuó regulándose la posibilidad de enajenación de baldíos a los particulares, y asimismo, continuó sin regularse en la Ley de tierras baldías la posibilidad de prescriptibilidad de los baldíos. Las leyes, sin embargo, si re-

³⁰ Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías", cit. p. 107

gularon la forma cómo los poseedores de buena fe podían adquirir la propiedad de las tierras baldías, y cómo a los poseedores con justo título debía ratificárseles la propiedad por documento registrado. En esta forma se reconocieron los derechos de los poseedores a obtener del Estado los títulos respectivos o a que el Estado les reconociera la propiedad.

La imprescriptibilidad expresa de las tierras baldíos, en realidad, sólo fue establecida en general en la Ley de 1904, al preverse las formas precisas y especiales de adquirirse la propiedad de los baldíos, con exclusión de cualquier otra, incluso de la usucapión. En esa Ley, sin embargo, se reconocieron las adquisiciones de baldíos efectuadas con anterioridad por particulares, reconocimiento que sólo se refirió a las adquisiciones legítimas, es decir, hechas conforme a la ley; las cuales no procedían respecto de baldíos inalienables, como los playeros. Puede decirse entonces, en forma indubitable, que sólo fue durante cinco años en el período 1904 a 1909, que la legislación especial declaró la imprescriptibilidad de las tierras baldías. Con excepción de esa declaratoria general, desde 1865 sólo se estableció la inalienabilidad de los baldíos playeros y luego de los baldíos insulares, lo que conllevaba a su imprescriptibilidad.

La ley de 1909, tal como se señaló, además de regular ampliamente la posibilidad de la adquisición de baldíos por venta o adjudicación, en cambio, reconoció expresamente la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos por prescripción, y además, eliminó el régimen de la inalienabilidad de los baldíos playeros, lo que se restableció posteriormente, en 1913. El régimen de la Ley de 1909 se recogió básicamente en las leyes posteriores, incluyendo la de 1936, en la cual, además, se reguló a los ejidos; régimen que se completó con las regulaciones de la Ley Orgánica de Hacienda a partir de 1918, en la que se admitió la posibilidad de adquisición por prescripción de los bienes patrimoniales del Estado, incluyendo los baldíos.

Por tanto, las tierras baldías, con la sola excepción de los baldíos playeros, de los situados en islas y otros específicos vinculados al tema de los recursos naturales forestales y de aguas que desde el Siglo XIX fueron declarados inalienables, puede decirse que siempre han podido ser enajenadas por el Estado de acuerdo con las previsiones establecidas, tanto en la legislación especial sobre las mismas, como en los Códigos Civiles y las leyes de hacienda pública (bienes nacionales).

Es decir, desde siempre, desde la época colonial y en particular, desde la primera regulación legal en la materia de Venezuela de 1848 en adelante hasta 1960 (Ley de Reforma Agraria), las tierras baldías pudieron ser enajenadas a particulares y adquiridas en propiedad por estos, por lo que el origen de la tradición legal de la propiedad privada de tierras rurales en Venezuela puede legalmente fijarse en cualquier año hasta 1960. A partir de esa fecha, como se dijo, Ley de Reforma Agraria estableció que no podían enajenarse, gravarse ni arrendarse las tierras afectadas a la reforma agraria, entre las cuales estaban las tierras baldías; limitación que, sin embargo, no fue absoluta, pues quedaba a salvo el “que el Ejecutivo Nacional lo [autorizase] por ser necesarias para otros fines de utilidad pública o social” (art. 15).

En consecuencia, hasta 1960 las tierras baldías (con las excepciones mencionadas de baldíos playeros, insulares y otros) podían ser enajenadas por el Estado y adquiridas por los particulares, por lo que el origen de la propiedad rural y de la titulación podría ser cualquier año antes de 1960.

En cuanto a la posibilidad de adquisición por prescripción de tierras baldías, a pesar de su no regulación expresa en la Ley de 1848 y de las interpretaciones que ello podía originar, dicha posibilidad se estableció en las regulaciones del Código Civil desde 1867 y en las regulaciones de la ley Orgánica de Hacienda desde 1918, respecto de los bienes patrimoniales del Estado, y luego, expresamente, a partir de la Ley de Tierras Baldías de 1909. Sólo fue durante la vigencia de la Ley de

Tierras Baldías de 1904 (1904-1909) que en la legislación venezolana se estableció la imprescriptibilidad de baldíos.

Por tanto, la exigencia que el Instituto Nacional de Tierras ha venido haciendo a los propietarios de fincas rurales sobre la necesidad de presentación de una tradición legal de la propiedad desde antes de 1848, no tiene asidero jurídico alguno. Esa exigencia parecería derivarse de la incorrecta asunción de que las tierras baldías supuestamente habrían sido siempre bienes inalienables e imprescriptibles (es decir, materialmente del dominio público) desde esa fecha de 1848, lo cual no es cierto.

No existe en el ordenamiento jurídico venezolano, presunción legal (art. 1.395 C.C.) alguna que establezca que todas las tierras rurales serían baldías, siempre que no se demuestre una tradición legal de la propiedad privada desde de antes de 1848. En realidad, la presunción legal que existe en el ordenamiento civil venezolano es que se presume propietario de un inmueble a quien tenga título de propiedad registrado sobre el mismo (el título suficiente a que se refiere la Ley de Tierras), y quien pretenda derechos sobre el mismo, incluyendo el Estado, debe demandar su reivindicación probando la propiedad.

Septiembre 2005.