



Julio 2019 - ISSN: 2254-7630

TEMA: LA DESCENTRALIZACIÓN DEL CONTROL SOBRE EL USO, EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA. RETOS, DESAFÍOS Y PROYECCIONES.

Autores: Esp. Gerardo Rojas Ramírez

Profesor Auxiliar gerardorr@ult.edu.cu

Lic. Leopoldo Noel Briñones Coll.

Profesor Asistente leopoldobc@ult.edu.cu

Lic. Yanny Escobar Reyes.

Profesor Instructor yannyer@ult.edu.cu

Universidad de Las Tunas, Cuba

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Gerardo Rojas Ramírez, Leopoldo Noel Briñones Coll y Yanny Escobar Reyes (2019): "La descentralización del control sobre el uso, explotación de la tierra. Retos, desafíos y proyecciones", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). En línea

<https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/uso-explotacion-tierra.html>

RESUMEN

En el presente trabajo analizaremos el carácter centralizado que existe en la Delegación de la Agricultura de cada municipio en el control del uso y explotación de la tierra, lo que trae consigo la inexistencia de un mecanismo cercano que permita evaluar en la base el cumplimiento de la legalidad y la ejecución de lo acordado en el contrato de administración y de producción por parte de los tenentes de tierra en sus respectivas unidades de producción. Al realizar la descentralización de la función estatal sobre el registro y control del uso y explotación de la tierra por parte de las Delegaciones Municipales y crear en la base oficinas que se encarguen de este registro facilitaría una mejor fiscalización por parte de los especialistas sobre la correcta explotación y el cumplimiento del plan de producción, así como se incrementaría la calidad en el llenado de la documentación y en la información estadística registral. Con la implementación de la propuesta de descentralización se lograría disminuir el uso de recursos financieros y materiales lo que permitiría que haya mayor producción a menos precio, más diversidad de productos agropecuarios en oferta y demanda para la población en general.

Palabras claves: Descentralización, control, explotación, retos, desafíos y proyecciones.

INTRODUCCIÓN

En todos los estudios realizados con el fin de promover el desarrollo económico, especialmente en los acometidos por las Naciones Unidas, se ha hecho resaltar, como una de sus premisas esenciales, la importancia de llevar a la práctica una Reforma Agraria, dirigida en lo económico, a dos metas principales: a) facilitar el surgimiento y extensión de nuevos cultivos que provean a la industria nacional de materias primas y que satisfagan las necesidades del consumo alimenticio, consolidar y ampliar los renglones de producción agrícola con destino a la exportación, la obtención de fuentes de divisas para las necesarias importaciones y, b) elevar a la vez la capacidad de consumo de la población mediante el aumento progresivo del nivel de vida de los ciudadanos, lo que contribuirá, al extender el mercado interno.

En la agricultura cubana es de uso frecuente el contrato de aparcería y el sistema de censos, que desalientan al cultivador, creándole obligaciones inequitativas, antieconómicas y, en muchos casos, extorsionadoras, e impidiendo así el mejor aprovechamiento de las tierras.

La Constitución de la República en su Artículo 16 establece que el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista y satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos y en su Artículo 19 dispone que el Estado apoya la producción individual de los agricultores pequeños que contribuyen a la economía nacional.

La Ley No. 59, Código Civil, de 16 de julio de 1987, establece en su Artículo 211 que el Estado puede entregar en usufructo bienes de propiedad estatal a personas naturales o jurídicas en los casos y con las formalidades previstas en las disposiciones legales, y en su Disposición Final Primera dispone que sin perjuicio del carácter supletorio de este Código, se rigen por la Legislación especial, entre otros, todos los concernientes al régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y demás bienes destinados a la producción agropecuaria y forestal.

El Decreto – Ley No. 125, Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y bienes agropecuarios del 30 de enero de 1991, establece en su Artículo 3 que la tierra propiedad del Estado podrá ser entregada en usufructo y que tal entrega debe ser aprobada por el Ministerio de la Agricultura, oído el parecer de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y del Ministerio de la Azúcar cuando corresponda.

Existe actualmente por diferentes razones, un porcentaje considerable de tierras estatales ociosas, por lo que se hace necesario la entrega de tierras en usufructo a personas naturales o jurídicas, con el objetivo de elevar la producción de alimento y reducir su importación.

Es preciso que la entrega de tierras ociosas se realice con el debido control y en evitación de ilegalidades, en concordancia con las medidas adoptadas para el ordenamiento del Régimen legal de posesión y propiedad de la tierra.

Las personas naturales y jurídicas usufructuarias, están sujetas además al control estatal que ejercen los órganos, organismos y demás entidades del Estado, dentro del marco de las atribuciones legalmente establecidas.

Este control que se realiza de forma centralizada por las autoridades o Instituciones antes mencionadas hace un poco difícil realizar el mismo de forma eficaz. Por tal motivo nos proponemos el siguiente **problema a resolver:**

- Al tener centralizado en la Delegación de la Agricultura de cada municipio el control del uso y explotación de la tierra, no existe un mecanismo cercano a cada tenente para chequear el cumplimiento del contrato de administración.

Para resolver el problema planteado nos proponemos el **objetivo general** siguiente:

- Al tener centralizado en la Delegación de la Agricultura de cada municipio el control del uso y explotación de la tierra, no existe un mecanismo cercano a cada tenente para chequear el cumplimiento del contrato de administración.

DESARROLLO

La Constitución de 1940 y la Ley Fundamental del Gobierno Revolucionario proscriben el latifundio y establecen que la Ley de Reforma Agraria adoptará medidas para su extinción definitiva.

La producción latifundiaria, extensiva y antieconómica, debe ser sustituida, preferentemente, por la producción cooperativa, técnica e intensiva, que lleve consigo las ventajas de la producción en gran escala.

Con la puesta en vigor del Decreto Ley 259 del Consejo de Estado se autoriza la entrega de tierras estatales ociosas en concepto de usufructo a personas naturales o jurídicas, las que serán utilizadas en forma racional y sostenible de conformidad con la actitud del uso de los suelos para la producción agropecuaria.

El usufructo concedido a personas naturales es a título personal, independientemente de que otros familiares o personas se incorporen al trabajo de la tierra, obliga al usufructuario a desarrollar la actividad fundamental para la cual fue entregada y le da derecho a su disfrute, uso y a percibir los frutos de esta, así como realizar las obras, reparaciones e instalaciones necesarias para la conservación y aprovechamiento de la tierras.

Los requisitos que deben cumplir las personas naturales para solicitar tierras en usufructo son los siguientes:

- a) Los propietarios y usufructuarios de tierras acreditarán mediante escrito de la máxima autoridad de

la granja estatal con personalidad jurídica, Unidad Básica de Producción Cooperativa o Cooperativa de Producción Agropecuaria a la que estén vinculados, las institución productiva de las tierras que poseen y el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales.

b) Las demás personas naturales cumplirán con las condiciones físicas y mentales requeridas para poner en producción la tierra solicitada y observar una conducta moral y social acorde con los principios éticos de nuestra sociedad.

Corresponde a las direcciones municipales del Centro Nacional de Control de la Tierra, en lo adelante Centro Nacional, conformar el expediente hasta su completamiento con los documentos que se aportan, elaboran y expiden en la tramitación de la concesión del usufructo.

El procedimiento para tramitar y obtener el usufructo se inicia mediante escrito de solicitud del interesado ya sea persona natural o jurídica ante el Director Municipal del Centro Nacional correspondiente, al cual se acompañan los documentos establecidos en el presente Reglamento. El Director Municipal del Centro Nacional, asesora y auxilia, cuando así corresponda, a los solicitantes en la obtención de los documentos correspondientes y la ubicación de las tierras. De no acompañarlos al escrito de solicitud, se le concede un plazo de quince (15) días para aportarlos.

El Director Municipal del Centro Nacional, cuando reciba la solicitud y demás documentos que se exigen y verifique que dichas áreas se encuentren registradas en el Fondo de Tierras Ociosas, proceda a la ubicación aproximada de las tierras, radica el correspondiente expediente y comprueba en el término de tres (3) días la ubicación geográfica de las tierras.

El Delegado o Director Provincial de la Agricultura, y el Delegado del municipio especial Isla de la Juventud, según el caso, previa consulta a la Comisión de Asuntos Agrarios y otras autoridades que se determine, resuelve las solicitudes del apartado anterior, en un plazo de treinta(30) días contados a partir de que las reciba.

En la resolución que aprueba la entrega de las tierras en usufructo, se hace constar la identificación del solicitante y de la entidad que entrega las tierras, el área expresada en hectáreas, los límites y ubicación de las tierras, las producciones a que se dedicarán estas y el término inicial del usufructo.

El usufructo concedido es intransferible y no puede ser cedido o vendido a terceras personas.

Existe actualmente por diferentes razones, un porcentaje considerable de tierras estatales ociosas, por lo que se hace necesario la entrega de tierras en usufructo a personas naturales o jurídicas, con el objetivo de elevar la producción de alimento y reducir su importación.

Es preciso que la entrega de tierras ociosas se realice con el debido control y en evitación de ilegalidades, en concordancia con las medidas adoptadas para el ordenamiento del Régimen legal de posesión y propiedad de la tierra.

Tiene la posibilidad de adquirir tierras en usufructo:

- a) Las granjas estatales, las unidades básicas de producción cooperativa y las cooperativas de producción agropecuarias.
- b) Las cooperativas de créditos y servicios, según lo establecido en la ley
- c) Las entidades estatales no agropecuarias y otras instituciones, para destinarlas al autoabastecimiento de sus trabajadores.
- d) Otras personas jurídicas constituidas conforme a la ley que excepcionalmente se autoricen
- e) Las personas naturales cubanas, con capacidad legal, que se encuentren aptas físicamente para el trabajo agrícola, cumplan los requisitos establecidos y las tierras que soliciten se encuentren disponibles para su entrega.

La constitución del usufructo se formaliza mediante contrato escrito entre la entidad estatal que tiene la administración de las tierras ociosas y el solicitante, previa aprobación de la entrega por el Delegado o Director Municipal de la Agricultura, o, en su caso, del Delegado o Director Provincial, según lo dispuesto en el Reglamento del presente Decreto-Ley.

La extensión máxima que puede entregarse en usufructo a personas naturales que no posean tierras en ningún concepto, es de 13.42 hectáreas.

La tierra a entregar a cada usufructuario se determina de acuerdo al tipo de producción agropecuaria, forestal o de frutales a desarrollar, a la capacidad agro-productiva de los suelos, así como a la disponibilidad de fuerza de trabajo y de recursos para la producción, que permitan pronosticar una adecuada productividad.

Las personas naturales usufructuarias de tierras se vinculan según el caso, mediante contratos, con granjas estatales con personalidad jurídica, unidades básicas de producción cooperativa, cooperativas de producción agropecuaria o cooperativas de créditos y servicios que se autoricen, a través de las cuales podrán adquirir insumos agropecuarios, recibir servicios y comercializar sus producciones.

Los usufructuarios de tierras están sujetos a las obligaciones fiscales establecidas en la legislación tributaria.

Los delegados o directores municipales de la Agricultura según corresponda, garantizan de oficio la permanente actualización del Fondo de Tierras Ociosas, para lo que tienen en cuenta los datos que constan en el Catastro, los censos, las visitas de control, así como por la información que obtienen de entidades estatales, unidades básicas de producción cooperativa, cooperativas de producción agropecuaria, cooperativas de créditos y servicios, otras personas jurídicas no estatales y personas naturales.

Las personas jurídicas, estatales o no, que en virtud de sus funciones conozcan o deban poseer la información necesaria para la periódica actualización del Fondo de Tierras Ociosas, están obligadas a aportarlas al Delegado o Director Municipal de la Agricultura según corresponda, donde se encuentre ubicada la tierra, en un plazo de quince(15) días siguientes a que reciba de ese órgano la correspondiente solicitud de información.

En el Fondo de Tierras Ociosas se consignan, respecto a las áreas que se registran, los datos siguientes:

- a) La entidad poseedora legal de las tierras;
- b) Las áreas disponibles para entregarse en usufructo, medidas en hectáreas;
- c) Los datos que permitan su localización geográfica;
- d) Las bienhechurías existentes;
- e) La presencia total o parcial de marabú y otras plantas invasoras; y
- f) Cualquier otra caracterización y condicionantes ambientales, forestales, de protección de suelos yaguas que deban cumplimentarse.

Los delegados o directores municipales de la Agricultura, al evaluar cada solicitud de usufructo que se someta a su consideración, velarán porque el área solicitada esté registrada, o se registre si procede, en el Fondo de Tierras Ociosas, como disponible para entregarse en usufructo.

La constitución del usufructo, las demás obligaciones y derechos, que de conformidad con el artículo 16 del Decreto 304 Reglamento del Decreto Ley 300 deben estipularse entre el usufructuario y la entidad que entrega las tierras, así como los demás acuerdos que dichas partes necesitan adoptar, se hacen constar por escrito en el Contrato de Usufructo.

El Contrato de Usufructo se suscribe por el usufructuario y el Director de la entidad que entrega las tierras, dentro del plazo de siete (7) días siguientes a que se notifique la resolución que aprobó la entrega.

El Contrato de Usufructo, firmado por ambas partes, se presenta dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, en la Dirección Municipal del Centro Nacional, por la entidad que entrega las tierras, al efecto de la inscripción registral a favor del usufructuario en el Registro de Tenencia de la Tierra.

El Director Municipal del Centro Nacional durante los cinco (5) días siguientes a la fecha de inscripción de la tierra, previo el pago de la Certificación Catastral por parte del usufructuario, emite y entrega al usufructuario la Certificación de Tenedor Inscrito a su nombre.

Valoración actual de la situación registral en la provincia.

Las Tunas cuenta con un total de **23 198** usufructuarios, que poseen un área de **304 102,55** hectáreas, que representa el **64,8** % del área agrícola total.

El total de usufructuarios existentes en la Provincia actualmente por otras normas legales anteriores al Decreto Ley 259/2008 es de **11 573**, con un área total de **184 511,31** hectáreas.

El total de usufructos entregados por el Decreto Ley 259/2008 fue de **12 404** con un área total de **119 628,66** hectáreas, de los cuales quedan actualmente **9 564** con un área de **103 509,98** hectáreas.

El total de usufructos entregados por el Decreto Ley 300/2012 es de **2 067** con un área total de **16 329,71**, de los cuales quedan actualmente **2 016** con un área de **16 081,26** hectáreas.

De ellos durante el año 2016 se debían visitar según el cronograma planificado **23 258** tenentes, visitándose **9 907** para el **42.5 %** de cumplimiento, comportándose de la siguiente manera:

Municipio	Planificados	Visitados	% de cumplimiento
Manatí	1 845	823	44.6
Puerto Padre	3 020	1 784	59.0
Jesús Menéndez	3 685	974	26.4
Majibacoa	3 187	2 181	68.4
Tunas	4 523	2 180	48.1
Jobabo	3 294	688	20.8
Colombia	1 233	698	56.6
Amancio Rodríguez	2 471	579	23.4
Provincia	23 258	9 907	42.5

Con el proceso de diagnóstico a los usufructuarios en la provincia se visitaron **11 578** tenentes de tierra detectándose un total de **6 mil 559 ilegalidades**, resumiéndose como fundamentales las siguientes:

1-Sin Contrato de producción	1 401
2- Sin Certificado de tenedor Inscripto	1 234
3- Con tierras deficientemente explotadas	710
4-No Vinculados a la base productiva	614
5- No entregan o incumplen el plan de producción	1 099
6- Con bienhechurías construidas sin documentación	759
7- No tienen contrato de usufructo	370

Se aplicaron 1 065 medidas, siendo las más significativas las siguientes:

- 109 multas.
- 195 cartas de advertencias.
- 522 obligaciones de hacer.
- 239 extinciones de usufructos.

Las principales causas de las extinciones han sido las siguientes.

- **1 864** por renuncia del usufructuario.
- **953** por no iniciar labores productivas en las tierras durante los seis meses posteriores a obtener el usufructo sobre ellas, o las dejó abandonadas por igual período.

- **333** por fallecimiento, presunción de muerte, ausencia o incapacidad física o mental de la persona natural usufructuaria.
- **117** por la no vinculación del usufructuario a las entidades relacionadas en el artículo 10 del Decreto-Ley 300/2012.
- **102** por transmisión a terceros del usufructo sobre las tierras o las bienhechurías, o ambas.
- **55** por utilizar las tierras de manera irracional e insostenible, o para fines distintos a los pactados.

Para revertir este bajo porcentaje de las visitas efectuadas a los usufructuarios, es necesario realizar un cambio estructural a nivel de municipio con relación al control del uso y posesión de la tierra. Como hemos planteado este control se hace de forma centralizada en las delegaciones municipales por un grupo de funcionarios, los cuales se encuentran alejados de las unidades de producción, lo que origina un necesario aseguramiento logístico para poder controlar a las mismas, entre las que tenemos: transporte, combustible, alimentación, etc. Teniendo en cuenta los escasos recursos con que cuentan estas delegaciones se hace difícil ejecutar el encargo estatal asignado al Ministerio de la Agricultura.

Dentro de los cambios estructurales proponemos los siguientes:

- Descentralizar la función No 3 del encargo estatal del Ministerio de la Agricultura.
- Mantener el control registral de las delegaciones municipales.
- Crear en los consejos populares oficinas donde se ejecute el control al uso y posesión de la tierra con el fin de fiscalizar en la base la correcta explotación y el cumplimiento del plan de producción.
- Habilitar a los funcionarios que ejecutarían el control al uso y posesión de la tierra en la base sobre las principales normas legales, así como el llenado de la documentación a implementar en las oficinas.

Con la realización de este control en la base permitiría:

- disminuir el nivel de aseguramiento logístico, el cual puede ser utilizado en actividades vinculadas directamente a la producción.
- Obtener mayor calidad en la información estadística registral.
- Realizar un control eficaz al cumplimiento de la legalidad en las unidades de producción.

CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de este trabajo hemos abordado el tema del control sobre el uso, explotación de la tierra en el cual se explica el mecanismo que se sigue para realizar el mismo, lo que deja brechas a la hora de ejecutar esta función, por lo que planteamos un procedimiento que si se aplica se lograría mayor eficacia en el cumplimiento de la legalidad y un uso más racional en el aprovechamiento de los recursos destinados a aumentar el impacto de la producción en las parcelas otorgados por concepto de usufructo.

También permitiría que haya mayor producción a menos precio, más diversidad de productos agropecuarios en oferta y demanda para la población en general al eliminarse tenentes sin contratos de producción, con tierras deficientemente explotadas y el incumplimiento del plan de producción.

RECOMENDACIONES

Dar a conocer el resultado de esta investigación al Departamento de Control Tierra, Tractores y Suelos de la Delegación Provincial de la Agricultura con el objetivo que se eleve a la Dirección Nacional de Control de la Tierra a fin de que se implementen dichas propuestas.

Además que el mismo se utilice como material de apoyo para futuros trabajos de investigación con el objetivo de evaluar el impacto de la aplicación de los cambios propuestos durante el desarrollo de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución de la República de 1976.
- Primera Ley de Reforma Agraria del 17 de mayo de 1959.
- Segunda Ley de Reforma Agraria del 3 de octubre de 1963.
- Decreto Ley 259 de 10 de julio de 2008. Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo.
- Decreto Ley 300 del 20 de septiembre de 2012. Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo.
- Decreto 304 del 25 de septiembre de 2012. Reglamento del Decreto ley 300.
- Resolución 288 / 90. MINAG. Reglamento para el funcionamiento del Registro de Tenencia de la Tierra.
- Resolución Conjunta 1/12. MINAG – IPF. Procedimiento para la construcción, reconstrucción, remodelación o ampliación y legalización de las bienhechurías en tierras entregadas en usufructo.

